Clàssics del Federalisme

John C. Calhoun

Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units, i altres textos

Estudi introductori d'Alan Tarr

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autonòmics

Clàssics del Federalisme

Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units, i altres textos

John C. Calhoun

Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units, i altres textos

Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
Institut d'Estudis Autonòmics

Calhoun, John C. (John Caldwell), 1782-1850
[Seleccions. Català]
Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units, i altres textos. – 2010. – (Clàssics del federalisme)
Bibliografia
ISBN 9788439382645
I. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) II. Títol III. Col·lecció: Clàssics del federalisme
1. Federalisme – Estats Units d'Amèrica 2. Estats Units d'Amèrica – Política i govern – 1815-1861
342.3.4(73)

La selecció dels textos i fragments de John C. Calhoun que recull aquesta obra ha estat suggerida pel Dr. Xavier Arbós Marín, catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Girona.

Els dos primers textos d'aquest llibre van ser escrits durant els anys 1848 i 1849, i van ser publicats pòstumanent el 1851 dins de *The Works of John C. Calhoun* (volum I), a cura de Richard Kenner Crallé, a l'editorial Walker and James (Charleston, Carolina del Sud). El Discurs de Fort Hill, pronunciat el 1831, es va publicar el 1855 en el volum VI.

Fe d'errates: en el volum d'aquesta col·lecció *Liberalisme polític i democràcies plurinacionals* es va ometre per error que el traductor dels capítols 2 al 9 és el senyor Joan Solé Solé.

Primera edició: desembre de 2009

Tiratge: 1.000 exemplars
Traducció: Joan Solé Solé, 2009
Disseny de la col·lecció: Carlos Cubeiro
Maquetació i impressió: Addenda
ISBN: 9788439382645
Dipòsit legal: B-8922-2010

El paper utilitzat per a aquesta publicació és Signum edició, que té certificat FSC (Forest Stewardship Council), la qual cosa significa que la matèria primera amb què s'elabora procedeix de boscos i plantacions gestionats de manera responsable.

ECF Imprès amb paper offset blanc certificat ECF
(elemental lliure de clor)

Índex

Introducció
Alan Tarr 7

I. Disquisició sobre el govern 39

II. Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units 127

III. Discurs de Fort Hill: sobre les relacions dels estats i el govern federal (26 de juliol de 1831) 367

Introducció

Alan Tarr
Catedràtic de Ciència Política i Director del Centre d'Estudis Constitucionals Estatals de la Universitat Rutgers de Camden, Nova Jersey

John C. Calhoun fou un personatge capdavanter en la política nord-americana durant la primera part del segle XIX. Per bé que mai no assolí la presidència dels Estats Units, càrrec que va cobejar durant molt temps, representà Carolina del Sud amb distinció tant al Senat com a la Cambra dels Representants dels Estats Units. També exercí de vicepresident, secretari de Defensa i secretari d'estat. Amb la mateixa importància, Calhoun fou el principal portaveu dels interessos del sud entre el 1820 i el 1850, un període en què el conflicte interior motivà que el sud es considerés a si mateix com una minoria permanentment oprimida. Els seus discursos durant aquest període, un dels quals es reprodueix en aquest volum, forneixen el millor document sobre la perspectiva específica del sud respecte la Constitució dels Estats Units, així com sobre les diferències que dividiren els Estats Units i acabaren menant a la guerra civil. Calhoun reconeixia que no tenia un compromís absolut amb la Unió —en una carta comentava que «Faria tot el que calgués per la Unió, excepte renunciar als

meus principis»—, però no era un secessionista.[1] Més aviat va dedicar el gros de les seves activitats polítiques a salvaguardar els interessos del sud dins el marc de la Constitució dels Estats Units.

Encara que Calhoun pronuncià diversos discursos eloqüents en els anys de trajectòria legislativa, no abordà l'exposició sistemàtica de les seves idees polítiques fins a l'ocàs de la carrera política. Les seves dues obres principals —*A Disquisition on Government* (Disquisició sobre el govern) i *A Discourse on the Constitution and Government of the United States* (Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units), que també es reprodueixen en aquest volum— en representen, doncs, les reflexions madures basades en l'experiència de tota una vida de govern. Tots dos volums es publicaren pòstumament; de fet, la mort impedí a Calhoun emprendre una projectada revisió final del *Discurs*.

El pensament polític de John C. Calhoun, controvertit en la seva exposició original, ha continuat dividint els comentaristes. Hi ha estudiosos que situen Calhoun entre els pensadors polítics més destacats dels Estats Units i en qualifiquen l'obra de «notable per la lògica rigorosa i la capacitat analítica de l'exposició» i insisteixen que «forma una baula principal en la cadena d'idees nord-americanes sobre la llibertat durant el segle XIX».[2] Entre els seus biògrafs, Margaret Coit, en percep la importància perquè transcendeix el període en

1 Carta a Bolling Hall, 13 de febrer de 1931, a Clyde Wilson et al. (eds.), *The Papers of John C. Calhoun* Columbia: University of South Carolina Press, 1959, vol. 11, p. 553.

2 Michael Kammen, *Spheres of Liberty: Changing Perceptions of Liberty in American Culture* (Madison: University of Wisconsin Press, 1986), p. 93, 95. Per a valoracions similars, vegeu també Merrill D. Peterson, *The Great Triumvirate: Webster, Clay, and Calhoun* (Nova York: Oxford University Press, 1987), i H. Lee Cheek, Jr., *Calhoun and Popular Rule: The Political Theory of the* Disquisition *and* Discourse (Columbia: University of Missouri Press, 2001).

què va escriure: «Jutjat per temps posteriors i el significat que ha tingut per a ells, Calhoun es troba en la primera línia d'homes que han produït els Estats Units. Perquè com a pensador i profeta fou més important per a temps posteriors que no per al seu».[3] És clar que, fora dels Estats Units, partidaris del pluralisme s'han interessat per les seves idees sobre el federalisme i sobre el principi d'unanimitat.[4] Tanmateix, altres comentaristes han condemnat Calhoun perquè el consideren més que res un partidari de l'indefensable sistema d'esclavitud del sud —segons la memorable expressió de Richard Hofstadter, «el Marx de la classe propietària»—,[5] o bé, fent-se ressò de l'opinió d'un contemporani seu, l'han menystingut com a «un tipus llest, un dels primers entre els homes de segona fila».[6] Encara n'hi ha d'altres que han trobat en els escrits de Calhoun inspiració per a la defensa d'interessos molt diferents dels que propugnava. Així, Lani Guinier, jurista afroamericà, s'ha servit del pensament de Calhoun en l'elaboració de mecanismes polítics per protegir la població negra de l'opressió d'una majoria blanca.[7] De fet, la mateixa diversitat de les

3 Margaret L. Coit, *John C. Calhoun: American Portrait* (Boston: Houghton Mifflin Co., 1950), p. 531.

4 Com es veurà més endavant i al llarg de tots els textos, Calhoun utilitza el concepte «*numerical majority*» (o «*absolute majority*») per referir-se a la majoria formada pels vots aritmèticament necessaris per tirar endavant una llei o un projecte polític. A aquest concepte Calhoun oposa el de «*concurrent majority*», referit a la necessitat que tots els intervinents estiguin a favor, és a dir, a la unanimitat. En conseqüència, en el text traduïm «*numerical majority*» per majoria, i «*concurrent majority*» per unanimitat. (N. de l'e.)

5 Richard Hofstadter, *The American Political Tradition*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1948, p. 68.

6 El comentari, que s'atribueix a Albert Gallatin, consta a Henry Adams, *The Life of Albert Gallatin* (Filadèlfia, 1879), p. 599.

7 Lani Guinier, *The Tiranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy* (Nova York: The Free Press, 1994). També hi ha notícia d'altres activistes polítics afroamericans que s'han mostrat interessats per Calhoun: vegeu Cheek, *Calhoun and Popular Rule*, p. 22-23.

perspectives sobre el pensament de Calhoun i les intenses reaccions que continua suscitant posen de manifest la importància d'aquest llibre, que permet que nous lectors entrin en contacte amb el pensament de Calhoun sobre el constitucionalisme, el federalisme i la democràcia i decideixin per si mateixos quina orientació els podria oferir per encarar els reptes del segle XXI.

Vida i temps

John Calhoun va néixer el 1782, sis anys després que els Estats Units es declaressin independents d'Anglaterra, prop d'Abbeville, Carolina del Sud. El seu pare, Patrick Calhoun, fou membre de l'assemblea legislativa de Carolina del Sud i s'oposà a la proposta de Constitució del 1787, que li semblava una perillosa invasió de les prerrogatives dels estats. John Calhoun estudià a la Universitat de Yale i a la Facultat de Dret de Litchfield, a Connecticut, abans de tornar a la Carolina del Sud natal per exercir l'advocacia. Tanmateix, la pràctica jurídica se li feia «feixuga i laboriosa» i no va trigar a substituir-la per la política.

Calhoun fou elegit als vint-i-sis anys per a la Cambra de Representants de Carolina del Sud, on va ocupar un escó durant dues legislatures, fins al 1817, quan als trenta-cinc anys el president James Monroe el nomenà secretari de Defensa, un càrrec en què de seguida es van posar de manifest les seves impressionants facultats. El 1824 es presentà a la vicepresidència amb el candidat a la presidència Andrew Jackson, però aquest fou derrotat per John Quincy Adams, i Calhoun dimití del càrrec quan Adams assumí el poder el 1825. El 1828 Jackson fou elegit president i Calhoun, vicepresident,

però dimití el 1832 a causa de conflictes polítics amb el president, sobretot arran de l'«Aranzel de les Abominacions», segons en deien els del sud, un aranzel molt proteccionista aprovat pel Congrés el 1828 adreçat a protegir les naixents indústries manufactureres del nord davant la competència estrangera.[8]

El 1816, John Calhoun havia donat suport a allò que creia que seria un aranzel provisional, però l'aranzel de 1828 li semblà una mesura descaradament parcial. L'aranzel va enfonsar l'economia de les plantacions del sud, basada en gran mesura en l'exportació de cotó, tabac i altres productes, i va accelerar el flux de capital cap al nord. Calhoun, que tan bon punt va dimitir de la vicepresidència fou elegit per a l'Assemblea Legislativa de Carolina del Sud com a membre del Senat, encapçalà l'oposició del sud a l'aranzel i a la Force Bill («Projecte de llei de Força»), que autoritzava el president a emprar les forces armades dels Estats Units a fi de recaptar aranzels controvertits als estats del sud. En el discurs de Fort Hill, del qual apareixen fragments en aquest volum, Calhoun analitza el conflicte entre faccions i proposa que els estats poguessin anul·lar lleis federals com a únic mitjà per evitar la total subjecció del sud minoritari. Sostenia que la capacitat d'anul·lació mantindria el caràcter federal de la Constitució

8 La denominada *Tariff of Abominations* era un aranzel aprovat el 1828 pel Congrés dels Estats Units. Els seus detractors, la majoria dels estats del sud, el van denominar despectivament *Tariff of Abominations* a resultes dels negatius efectes que va suposar per la seva economia. L'aranzel protegia la indústria manufacturera del nord en restringir la importació de béns, cosa que afectà sobretot a les anteriorment abundants importacions de béns de la indústria britànica. Els estats del sud es van veure doblement afectats per la mesura, ja que a més d'haver de comprar béns manufacturats als estats del nord —més cars que els béns estrangers, especialment que els britànics—, van sofrir la reducció de la demanda de cotó per part de la indústria tèxtil britànica, afectada evidentment per la caiguda de les exportacions de manufactures als Estats Units. (N. de l'e.)

i retornaria el país a la «pau i harmonia» que al començament havien caracteritzat la Unió. El tema de la dominació del nord sobre el sud agrari reapareix al discurs de Calhoun de 1833 sobre la Force Bill, en què presenta el sud enfrontat a «un sistema de legislació hostil, una imposició de taxes opressiva i desigual, [i] apropiacions desiguals i profuses, que supediten tota la mà d'obra i el capital del grup més feble al més fort».

Però si l'aranzel proporcionà als estats del sud l'ocasió d'afirmar els seus drets, Calhoun insistia que allò que de debò dividia la nació era una qüestió de principi constitucional, a saber: la sobirania dels estats i les seves implicacions. Inevitablement, però, les preocupacions constitucionals del sud es van barrejar en la fonamental divisió entre el nord i el sud quant a l'esclavitud. El mateix Calhoun era propietari d'esclaus, per bé que sostenia que en tenia cura «en el doble paper d'amo i tutor».[9] Defensava l'esclavitud com a bé positiu, no tan sols per als blancs del sud sinó també per als esclavitzats, perquè «la llibertat, quan s'imposa a un poble que no hi està preparat, en comptes d'una benedicció és una maledicció».[10] De fet, la llibertat «és una recompensa que cal obtenir, no una benedicció que es concedeixi gratuïtament i igualment a tothom», i particularment no a «un poble massa ignorant, degradat i malvat per ésser capaç d'apreciar-lo o de gaudirne».[11] Segons Calhoun, l'esclavitud afavoria el progrés intel·lectual i moral dels esclaus alhora que eximia la societat del sud dels intensos conflictes que assolaven les relacions entre el capital i la força de treball al nord. A més a més, esgrimia que l'esclavitud havia constituït al món antic el fona-

9 Citat a Hofstadter, *The American Political Tradition*, p. 77.
10 Calhoun, *Disquisició sobre el govern*, p. 83.
11 Ibíd., p. 83.

ment sobre el qual s'havien bastit les institucions polítiques lliures i estables, i mai no hi havia hagut cap societat rica i civilitzada en què una part de la comunitat no visqués, a la pràctica, del treball de l'altra.

Calhoun dedicà la darrera part de la seva trajectòria a protegir el sud del que considerava intents de minar-ne la societat mitjançant atacs a l'esclavitud. Insistia que el sud no hauria ratificat mai la Constitució si aquesta no hagués protegit l'esclavitud, i per consegüent els intents d'abolir-la eren en darrera instància atacs a l'acord constitucional forjat a Filadèlfia. De vegades Calhoun va provar d'establir aliances polítiques que travessessin la divisió entre el nord i el sud, sobretot amb l'esperança que les respectives elits econòmiques, totes dues havent de tractar amb una força de treball potencialment problemàtica, poguessin trobar interessos comuns. Al cap i a la fi, suggeria, tant l'abolicionisme com el socialisme amenaçaven el dret de propietat. També provà d'obstaculitzar els intents abolicionistes a còpia d'aconseguir que el Congrés aparqués totes les demandes antiesclavistes i que el servei postal dels Estats Units es negués a lliurar les publicacions abolicionistes al sud. També mirà d'augmentar la influència política del sud a força d'incrementar el nombre d'estats esclavistes. Així, quan el 1844, el darrer any del seu mandat, el president John Tyler el nomenà secretari d'estat, Calhoun concentrà les energies a assegurar l'annexió de Texas, que afegí a la Unió un altre estat esclavista. Després del període com a secretari d'estat, Calhoun tornà al Senat, on continuà defensant els interessos del sud i la sobirania dels estats fins a la seva mort el 1850. Onze anys després, els estats del sud es van escindir de la Unió, tot recolzant-se en les teories polítiques que Calhoun havia postulat.

Els dos llibres de Calhoun —*Disquisició sobre el govern* i *Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units*— es complementen l'un a l'altre. A la *Disquisició*, Calhoun elabora una teoria abstracta de la política, i demostra la superioritat d'una democràcia basada en la unanimitat sobre una altra basada en la majoria.[12] Al *Discurs* mostra que darrere la Constitució dels Estats Units hi ha la idea de sobirania dels estats, que promou el principi d'unanimitat. O tal com observava l'historiador Daniel Boorstin: «Amb la referència a les actuacions de la convenció de Filadèlfia i les convencions ratificatives, Calhoun demostrà que, per una feliç coincidència, la veritable i original concepció de la Constitució federal no era en realitat més que un pla per assolir el seu govern ideal».[13] Així doncs, passarem a examinar cada volum successivament, i després considerarem el Discurs de Fort Hill en el qual Calhoun va argumentar la capacitat dels estats d'anul·lar la legislació federal.

Disquisició sobre el govern

Calhoun rebutjava la idea de John Locke d'un estat de naturalesa com a premissa de la societat política, junt amb la doctrina dels drets naturals per a tots els éssers humans que es derivaven de la teoria de Locke. En canvi, seguint Aristòtil, Calhoun sostenia que les «inclinacions i necessitats, físiques i morals de l'home, l'impel·leixen irresistiblement a associar-se amb els seus semblants; i, per consegüent, no se l'ha tro-

12 Vegeu la nota número 4. (N. de l'e.)

13 Daniel J. Boorstin, *The Genius of American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1953, p. 123.

bat mai, en cap època ni país, en cap estat que no sigui el social». Però, segons Calhoun, aquesta propensió a associar-se no produeix una harmonia natural entre els éssers humans. Com que els éssers humans neixen amb talents, capacitats i situacions diferents, hi ha inevitablement diferenciació social en el si de la societat: Calhoun desestimava la reivindicació d'igualtat humana perquè en trobava evident la falsedat. A més a més, entenia, els sentiments socials dels éssers humans són al cap i a la fi més febles que els d'interès personal. El govern és essencial, va escriure Calhoun, perquè tot ésser humà «té més consideració per la seva pròpia seguretat o felicitat que per la seguretat i la felicitat dels altres». El problema és que els responsables del poder governamental no són immunes a aquest mateix interès personal, i per tant poden utilitzar les seves potestats per oprimir el poble en comptes de protegir-lo. Per consegüent, el repte per a qualsevol societat és construir una constitució que permeti al govern resistir «per la seva pròpia estructura interior» la tendència a abusar del poder.

En confiar en l'enginyeria constitucional com a instrument per impedir l'abús de poder, Calhoun refusava implícitament mecanismes alternatius per impedir-lo. Segons Calhoun, ni l'educació ni la religió ni els vincles amb la història o el llegat comú poden garantir que els sentiments cívics predominin sobre els individualistes entre els qui exerceixen el poder governamental, perquè l'interès personal és fonamental en la naturalesa humana. Tampoc la democràcia, amb el control popular a través de les eleccions, no pot remeiar del tot el problema de la tirania governamental, perquè l'opressió per part de les majories no deixa d'ésser una amenaça. De fet, Calhoun caracteritzava el govern de la majoria com una forma de govern per la força, en què la majoria imposava la

seva voluntat, la voluntat del grup més nombrós, sobre la minoria.[14] En aquest aspecte, deia, no es diferenciava fonamentalment d'altres governs absoluts, en què l'element dominant governa segons els seus propis interessos. La clau és crear un «organisme», per fer servir la paraula de Calhoun, una Constitució que serveixi per limitar i controlar el poder governamental.

Allò que caracteritza la solució de Calhoun resulta evident si es compara amb la que oferia James Madison al document número 10 d'*El Federalista*. Tant Calhoun com Madison reconeixien que el govern democràtic no eliminava el problema de la tirania governamental, perquè els qui tinguessin autoritat en una democràcia podien buscar el seu benefici propi i no el bé públic. Tant Calhoun com Madison creien també que als governs democràtics el perill més greu procedia del que Madison anomenava «facció majoritària», és a dir, d'una majoria que pretengués envair els drets de la minoria o perseguir el seu propi avantatge de grup en detriment del bé públic. Madison, però, veia la solució al problema de la facció majoritària en la república comercial extensa i en el sistema de govern representatiu. Segons Madison, una població gran i heterogènia i una economia diversa generarien una varietat d'interessos socials i per tant reduirien la possibilitat que un únic interès agrupés la majoria de la població. Com que cap grup únic no podria dominar el govern, es desenvoluparia una política de coalicions més moderada, en què els grups es trobarien de ve-

14 Calhoun caracteritzava el govern de la majoria com una forma de govern per la força, en què la majoria imposava la seva voluntat sobre la minoria. Ho contrastava amb el govern basat en la unanimitat, en què el consens substituïa la força com a factor operatiu. En fer aquesta distinció, Calhoun refusava implícitament la idea que un interès que es negués a donar la seva conformitat a una política, i per tant en bloquegés l'aplicació, estigués fent quelcom equivalent a imposar la seva voluntat i exercir la força.

gades alineats amb la majoria i de vegades en una minoria. En aquestes circumstàncies, allà on no hi hagués majories ni minories permanents, allà on els grups estiguessin obligats a pactar amb altres grups per tal de perseguir els seus fins, es reduiria molt el perill de la facció majoritària.

A banda d'això, Madison sostenia que la república comercial extensa requeriria el govern popular a través de representants elegits i no que el poble actués directament, i que això també dissuadiria la facció majoritària. Els elegits representarien electors diversos i, doncs, no serien captius ni agents d'un sol grup particular. A més, la participació en l'assemblea legislativa afavoriria la deliberació i l'amplitud de mires, mentre que els mandats legislatius fixos proporcionarien als representants un cert aïllament respecte a les passions populars, i, en conseqüència, es promourien les mesures a favor de l'interès públic. Aquestes consideracions, segons afirmava Madison, combinades amb la separació constitucional de poders i el sistema de pesos i contrapesos,[15] resoldria satisfactòriament el problema de la tirania majoritària.

Segons Calhoun, però, l'experiència política demostrava que Madison havia subestimat el perill de la tirania majoritària. Calhoun sostenia que l'auge de partits polítics en els governs democràtics havia creat un mecanisme que permetia agregar els interessos de grups diversos per tal de formar majories partidistes. De fet, l'aranzel protector al qual s'havia oposat exemplificava el perill, amb els promotors embrancats en intercanvis de vots adreçats a aconseguir una majoria de partidaris mitjançant la distribució de beneficis particulars a grups d'interessos concrets. Els partits polítics, sostenia,

15 Traduïm així l'expressió anglesa *checks and balances*, terme del constitucionalisme anglosaxó que designa el conjunt de regles que permet a les diverses branques del poder limitar-se entre si, per tal que cap no en sigui dominant. (N. del t.)

també reduïen l'efectivitat de la separació de poders i dels pesos i contrapesos, perquè fóra improbable que els membres d'un partit en una branca del poder frenessin els seus companys polítics d'una altra branca. Aquest govern de la majoria significava, segons l'entendre de Calhoun, un govern a favor de l'interès d'aquesta majoria, a costa dels interessos minoritaris i del bé públic.

Calhoun també dubtava de l'eficàcia del govern representatiu com a solució. L'elecció de representants assegurava en efecte que haguessin de respondre davant l'electorat, i per tant constituïa una salvaguarda front els càrrecs públics que perseguissin els seus interessos privats a costa de l'interès públic. Però precisament perquè la connexió electoral garantia el control popular per part dels votants, no podia actuar com a fre a les trames d'opressió populars. Els representants tendirien més a reflectir la voluntat dels seus electors que no a elevar-la. Calhoun escrigué que «el dret al sufragi [...] en realitat transfereix el control real sobre el govern des d'aquells que fan i executen les lleis, al conjunt del poble; i, per tant, situa el poder del govern completament en el poble, en la mateixa mesura que el situaria si la massa del poble s'hagués reunit i hagués fet i executat les lleis ella mateixa, sense la intervenció de representants ni agents».[16] Així doncs, per Calhoun, la solució al problema de la facció majoritària seria un govern basat en la unanimitat i no en la majoria.

En les solucions diametralment oposades que Madison i Calhoun plantejaren al problema de la tirania de la majoria, hi ha implícita una altra diferència crucial entre ells. Per a Madison, era més probable que la tirania de la majoria es

16 *Disquisició sobre el govern*, p. 50.

produís en una societat relativament homogènia, amb poca diversitat d'interessos, que no en una societat heterogènia amb una multiplicitat d'interessos. Madison en concloïa que, atesa la diversitat de la comunitat política nacional, el govern federal no seria el principal nucli de la tirania de la majoria als Estats Units. Més aviat, l'amenaça de la facció majoritària raïa sobretot en els estats menys heterogenis. Per a Calhoun, però, el problema més greu era nacional. En comunitats més petites amb interessos més homogenis, semblava més difícil que sorgissin conflictes fonamentals, i per consegüent hi havia menys necessitat de protegir-se contra majories opressives.[17] Cal ressaltar que Calhoun propugnava un govern basat en la unanimitat a escala nacional però no per a Carolina del Sud ni els altres estats de la Unió.

Segons Calhoun, el govern per unanimitat implicaria que «en dividir i distribuir les potestats del govern, [s']atorgui a cada divisió o grup, mitjançant el seu òrgan adequat, veu i vot en l'elaboració i execució de les lleis, i un veto a la seva execució».[18] Més específicament, el govern només podria actuar en cas que una majoria dins de cada un dels diversos grups d'interessos de la societat estigués d'acord. La política governamental reflectiria així les perspectives tant de la majoria com de la minoria, les opinions diverses de tota la comunitat en comptes de només l'aportació de la seva part més nombrosa. Calhoun sostenia que aquesta presa de decisions consensual era essencial perquè la política governamental acostuma a implicar una distribució de càrregues i beneficis,

17 Calhoun no és del tot coherent en aquest punt. Advertia que fins i tot en una comunitat amb interessos homogenis: «Els avantatges de posseir el control dels poders del govern i, doncs, dels seus càrrecs i retribucions són, per si mateixos, al marge de totes les altres consideracions, més que suficients per dividir aquesta suposada comunitat en dos grans bàndols hostils.» (*Disquisició*, p. 52).

18 Ibíd., p. 59.

de manera que es requeriria l'acord de tots els interessos per imposar càrregues i per distribuir beneficis.

Calhoun creia que l'aplicació del principi d'unanimitat transformaria la política. Amb la política de suma zero afavorida pel principi de majoria, cada interès tendeix a considerar exclusivament el seu propi avantatge i mirar per la seva pròpia prosperitat a costa de la dels altres. Però la política conjunta promoguda pel principi d'unanimitat, faria que els diversos grups «desistissin d'intentar adoptar cap mesura concebuda per promoure la prosperitat d'un, o més, a costa del sacrifici dels altres» i en canvi es veurien forçats a «unirse només en les mesures que promoguessin la prosperitat de tots, com a únic mitjà per impedir la suspensió de l'acció del govern».[19] Així doncs, una política d'acords mutus i cerca de l'interès comú en substituiria una de guanys particulars.

Dit d'una altra manera, mentre que el principi de la majoria divideix la comunitat política i intensifica els sentiments de pertinença i les antipaties localistes tot recompensant aquells que s'imposen en la competència política, el principi d'unanimitat impedeix la «pugna o lluita per la supremacia» i per tant suprimeix «tot sentiment encaminat a afeblir el sentiment de pertinença a la totalitat». Recorda als grups del si de la societat les seves prioritats comunes, i així promou els sentiments «socials» i no els d'interessos particulars, i exerceix «una pressió entre ells per promoure els interessos de cada grup, en la mesura en què això es pot fer de manera coherent amb els interessos de tots». O altrament, atès que Calhoun mai no negà el caràcter fonamental de l'interès particular dels humans, el principi d'unanimitat fa que els grups d'una democràcia vegin els seus interessos particulars sota una llum dife-

19 Ibíd., p. 69-70.

rent. «Cadascú veu i sent que pot promoure millor la seva pròpia prosperitat tot conciliant la bona voluntat i afavorint la prosperitat general.»[20]

Calhoun reconeixia que els escèptics podien qüestionar que un sistema polític basat en el principi d'unanimitat fos viable i desitjable, i anticipà i respongué moltes d'aquestes objeccions a la *Disquisició*. Una és que el principi d'unanimitat paralitzaria el govern, que seria impossible assolir la unanimitat necessària entre grups d'interessos per a l'acció governamental. Calhoun negà que aquesta paràlisi fos inevitable, i per demostrar-ho va fer referència al funcionament del jurat. Els membres del jurat, conscients que un veredicte requereix l'assentiment de tots, escolten els arguments presentats pels altres membres del jurat amb una «disposició a harmonitzar», i normalment assoleixen el consens i anuncien veredictes unànimes. Si la regla de decisió fos diferent, també ho seria presumiblement el comportament dels membres del jurat i la manera com arribarien als veredictes. Així doncs, Calhoun entenia que un canvi en les normes de presa de decisions dels processos legislatius afectaria la manera com els participants plantegen les deliberacions en els processos mateixos i el seu comportament, en particular la seva disposició a adaptar-se i pactar. Tot i que pot ésser cert, la comparació amb el jurat és una mica enganyosa. Els membres del jurat no queden personalment afectats pel resultat de les seves deliberacions, mentre que els participants en el procés polític experimenten les conseqüències de les polítiques que elaboren. A més a més, als membres del jurat no se'ls pot demanar de retre comptes per les seves accions, mentre que evidentment als legisladors i altres agents polítics sí.

20 Ibíd., p. 78. En aquest punt Calhoun sembla fer-se ressò de la descripció que Alexis de Tocqueville fa a *La democràcia a Amèrica* del funcionament entre els nordamericans de la doctrina de «l'interès particular ben entès».

Calhoun també subratllà que el principi d'unanimitat salvaguardava el govern limitat i promovia la llibertat individual. Allà on la política governamental amenaçava d'afavorir els interessos d'una part de la societat a costa de l'altra, el principi d'unanimitat permetria als perjudicats bloquejar la política. Així l'acció governamental estaria limitada a les polítiques que poguessin atreure el suport unànime de tots els interessos, i així l'àmbit del govern estaria limitat a iniciatives que prometessin beneficiar tota la comunitat, com ara protegir-se contra els enemics externs o interns. Calhoun afirmava que això no volia dir que un govern que operés segons el principi d'unanimitat seria incapaç d'emprendre una acció decidida i efectiva quan calgués. En circumstàncies ordinàries podia ésser difícil obtenir la unanimitat, però quan les situacions requerissin una acció resolta, els diversos grups de la societat s'unirien fàcilment. De fet, Calhoun suposava que el lligam patriòtic dels ciutadans amb el govern estaria en el seu màxim nivell si en general aquest tirava endavant polítiques que en beneficiessin o n'incloguessin els diferents interessos.

Per tal d'acabar de confirmar la viabilitat d'un govern fonamentat en el principi d'unanimitat, Calhoun va examinar la història a la cerca d'organitzacions polítiques reeixides en què hagués funcionat, incloent-hi Polònia, la república de Roma i la Gran Bretanya. A Polònia, l'adopció d'un sistema en virtut del qual «calia un vot unànime per aprovar una llei o per adoptar qualsevol mesura» coincidí amb un període de «més poder i renom» del país. A Roma la institució del tribunat, que atorgava als plebeus un veto sobre les accions dels patricis, tingué l'efecte de moderar els conflictes interns que amenaçaven la república i, unificant la societat, li permeté augmentar la seva autoritat per tot Itàlia i més enllà. A la Gran Bretanya la divisió de poder entre les diferents parts de la so-

cietat —la Corona, l’aristocràcia i els comuns— va promoure la concòrdia interna i va possibilitar un govern fort i enèrgic. Calhoun va arribar a la conclusió que l’èxit d’aquests règims demostrava que el govern segons el principi d’unanimitat modera les divisions internes i promou la unitat nacional, perquè reforça el govern en comptes d’afeblir-lo. O tal com va dir un comentarista escèptic, esclafar antagonismes mitjançant el principi d’unanimitat condueix a acords «que no tenen poc d’idíl·lics».[21]

Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units

El *Discurs* conté la descripció que fa Calhoun de la fundació dels Estats Units i de la història política durant el període de vigència de la Constitució, així com les seves prescripcions per retornar el govern nord-americà a les seves arrels constitucionals. Calhoun sostenia que, per entendre i valorar adequadament aquesta història, calia començar identificant el nucli de la sobirania, l’autoritat bàsica de la font de poder, en la política nord-americana. Alguns dels contemporanis més distingits de Calhoun —per exemple, John Marshall i Daniel Webster— creien que la sobirania estava dividida entre el govern federal i els dels estats, i que el poble nord-americà, a través de la Constitució, repartia les potestats entre ells. Calhoun no hi estava d’acord. La sobirania no es podia dividir ni limitar —«dividir-la és destruir-la», insistia—, i al llarg de tota la història dels Estats Units havia romàs en el poble dels diversos estats. Per tant, si bé Calhoun reconeixia que la sobirania pertanyia en darrera instància al poble, negava que el poble nord-americà hagués existit mai com a entitat diferen-

21 Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought Since the Revolution*. Nova York: Harcourt, Brace, 1955, p. 160.

ciada, com a col·lectivitat. Més aviat, la sobirania pertanyia al poble de Geòrgia, al poble de Carolina del Sud i al poble de cadascun dels altres estats, i s'exercia a través dels seus governs. «El nostre és un sistema de governs», escriu, «compost pels governs separats dels diversos estats que componen la Unió i per un govern comú de tots els seus membres, anomenat el govern dels Estats Units. Els estats precediren aquest darrer, que es creà per la seva acció».[22]

Calhoun, doncs, concebia que el règim polític havia estat creat per la Constitució com a continuació d'un ordre polític que es remuntava a abans de la independència de la Gran Bretanya. Durant el període colonial, cada colònia va estar del tot separada de les seves veïnes i només tenia vincles amb els britànics. La Declaració d'Independència no va alterar l'estatus separat dels estats; més aviat, els «estats Lliures i Independents» es van unir voluntàriament per combatre un enemic comú i assegurar la seva independència. Per fer-ho de manera més efectiva, els estats crearen inicialment els Articles de la Confederació, la primera Constitució nord-americana, un document que confirmava expressament la sobirania dels diversos estats. Quan es va posar de manifest que els Articles resultaven ineficaços per a la promoció d'objectius comuns dels estats, els van substituir per la Constitució dels Estats Units. Sens dubte, els estats concedien en aquesta Constitució poders addicionals, «els de caràcter més general», al govern nacional. Tanmateix, la Constitució dels Estats Units continuà essent un producte dels estats.

En suport d'aquesta opinió, Calhoun assenyalava que els delegats de la convenció de 1787 que havia redactat la Constitució havien estat elegits pels estats, que van votar per cada

22 *Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units*, p. 127.

estat a la convenció i que el document que havien redactat fou ratificat per convencions als diversos estats per separat. A més a més, cap estat no se situava sota l'autoritat del nou govern si no havia ratificat individualment la Constitució: ni la majoria, ni tan sols una supermajoria, dels estats podia obligar els refractaris a incorporar-se a la Unió. Tot comptat i debatut, Calhoun afirmava que aquestes consideracions demostraven que cap comunitat política d'abast nacional no havia creat la Constitució i que la Constitució no havia creat cap comunitat política d'abast nacional. Diversos trets presents a la Constitució confirmaven aquest punt. Per exemple, els estats elegien senadors com a unitats corporatives que componien la Unió més àmplia, i es reservaven expressament totes les potestats no atorgades al govern federal. Així, segons Calhoun, la Constitució era un pacte entre els estats, instituït amb vista a assolir certs objectius limitats. Era producte, segons la seva expressió, «de la unió dels estats», una confederació de comunitats més que no una nació.

Les posicions que Calhoun defensava amb el caràcter de la Unió i el nucli de sobirania tenen àmplies ramificacions. Si els estats conserven la sobirania, tenen dret a jutjar si s'està abusant de les potestats que han transmès al govern federal. Així, la sobirania dels estats constitueix la base per a la doctrina de la capacitat estatal d'anul·lar la legislació federal. A més, si els estats conserven la sobirania, també podrien tenir l'autoritat per determinar si desitgen continuar essent part de la Unió que han creat i retirar-se'n quan ja no afavoreixi els seus propòsits. Així doncs, la sobirania dels estats proporciona una justificació per a la secessió. Ateses les implicacions dels parers de Calhoun, no és gens sorprenent que altres pensadors polítics nord-americans n'hagin qüestionat les interpretacions.

En el seu famós Discurs de Gettysburg de 1863, Abraham Lincoln afirmà que la nació nord-americana havia estat creada «vuitanta-set anys enrere», és a dir, el 1776, en adoptar-se la Declaració d'Independència. Segons aquesta interpretació, la Declaració no tan sols trencà els vincles polítics amb Gran Bretanya sinó que també forjà una nova nació consagrada al principi que estableix que tots els homes neixen iguals. Des d'aquesta perspectiva, els estats individuals no existiren mai com a entitats independents. Quan van renunciar a la connexió política amb Gran Bretanya, la substituïren per una nova connexió política amb un govern nacional. O, dit d'una altra manera, els estats no crearen la Unió.

Altres comentaristes han discutit la insistència de Calhoun que la Constitució no va representar un trencament fonamental respecte al passat. Mentre que els Articles de la Confederació reconeixien explícitament la sobirania dels estats, la Constitució es basava en «Nosaltres, el poble dels Estats Units». Calhoun prescindia d'aquesta formulació, que trobava irrellevant, introduïda únicament per necessitat. Els fundadors es plantejaren enumerar els diversos estats, però era impossible preveure quins en ratificarien efectivament la Constitució i per tant calia especificar. En canvi, Calhoun ressaltava que el poble que donà vigor a la Constitució a través de la ratificació era el poble de cadascun *dels estats* que havien ratificat la Constitució, cosa que demostrava que la Constitució estava fonamentada en els estats. Amb tot, és innegable que els delegats de la Convenció de Filadèlfia van ultrapassar les seves potestats, ja que no van proposar canvis en els Articles de la Confederació sinó que van proposar una Constitució totalment nova, cosa que indica una ruptura amb el passat. De fet, James Madison, sovint proclamat «el pare de la Constitució», negà que la Constitució estigués basada en la

sobirania dels estats, i afirmava ben al contrari que era d'un caràcter en part nacional i en part federal, una posició a la qual Calhoun s'oposava vehementment.

En l'exposició de l'argument històric, Calhoun va afirmar que la convenció constitucional, la posterior campanya de ratificació de la Constitució i els primers anys de la República sota la Constitució van comportar tres conflictes polítics ben diferents. A la convenció, segons Calhoun, el conflicte s'havia produït entre consolidacionistes[23] i partidaris dels drets dels estats, i havien estat els primers els qui s'havien imposat i havien introduït els seus punts de vista a la Constitució. Durant la campanya de ratificació, la disputa fou entre els federalistes i els antifederalistes, entre els qui estaven a favor de l'adopció de la nova Constitució i els qui s'hi oposaven; aquests darrers havien acusat els primers de voler crear un govern que absorbís el nivell estatal [*consolidated Government*] cosa que els primers havien negat en rodó. Un cop ratificada la Constitució, segons Calhoun, el conflicte havia retornat generant disputes entre els consolidacionistes i els defensors dels drets dels estats entre els quals sembla que hi havia un cert nombre d'antics antifederalistes. Tanmateix, semblava que des del principi els consolidacionistes havien predominat a escala nacional.

Calhoun insistia que el govern creat per la Constitució s'havia allunyat del pla constitucional original ja en el primer

23 El terme «*consolidationists*» fa referència a aquells que entenien, o que es creia que entenien, que el nou sistema de govern que sorgiria de la Constitució implicava la creació d'un nou nivell de govern, el federal o govern general, que en abastar en molts aspectes els àmbits d'acció dels estats, els substituïa, o segons les perspectives, els subsumia. L'apel·lació de «*consolidationist*» es deriva d'una de les accepcions del verb «*to consolidate*» que significa «fusionar» o «associar» les parts en un tot. Segons *The Concise Oxford Dictionary*, «*consolidate*» significa «*combine (territories, companies, debts, etc.) into one whole*». (N. de l'e.)

Congrés elegit amb la Constitució. Entre els exemples d'aquest període que va esmentar hi ha l'aprovació de la secció 25 de la Llei del poder judicial de 1788, que sotmetia els poders judicials dels estats al poder judicial federal en autoritzar el control federal de constitucionalitat de les decisions judicials dels tribunals estatals; la interpretació que el president tenia atorgada la facultat de cessar els alts càrrecs que havia nomenat, cosa que transformava un càrrec amb unes facultats limitades i explícites sobre la matèria en un amb competències àmplies i implícites sobre la mateixa;[24] i la mesura establerta per Alexander Hamilton que permetia que la moneda encunyada pel govern federal s'hagués d'acceptar com a forma de pagament dels deutes federals.[25] En tots tres casos a Calhoun li semblava que la majoria política distorsionava la Constitució amb objectius consolidacionistes. La promulgació de les *Alien and Sedition Acts*[26] durant la presi-

24 L'article 2.2 de la Constitució dels Estats Units si bé atorga al President la capacitat de nomenar els alts càrrecs del seu govern, no estableix explícitament que tingui la potestat de destituir-los (*removal power*). Hamilton, en el document número 77 d'*El Federalista*, va argumentar que la potestat del President de proposar nomenaments (sota el consell i vist-i-plau del Senat) també s'estenia a les seves destitucions a menys que el Congrés ho regulés per llei d'una altra forma. El 1789, Madison, en el transcurs del debat parlamentari a propòsit de la regulació de les destitucions en la llei que havia de crear el Departament d'Afers Exteriors, va argumentar a favor d'una potestat presidencial il·limitada en la matèria. Més tard, quan el Congrés va crear per llei els Departaments de Defensa i d'Economia, va assumir els arguments de Madison i va reconèixer el poder de destitució del President. És a aquesta interpretació a què s'oposa Calhoun. (N. de l'e.)

25 Calhoun també prengué nota del *Report on Manufactures* (Informe sobre manufactures) d'Alexander Hamilton, que ell considerava que donava suport a una reivindicació d'establir un poder legislatiu federal il·limitat.

26 Es tracta de quatre lleis aprovades el 1798 que, adreçades a silenciar els opositors al Partit Federalista (el partit d'Adams), van endurir els requisits de residència necessaris per poder adquirir l'estatus de ciutadà, van atorgar al president dels Estats Units la capacitat d'empresonar residents sense drets de ciutadania (*aliens*) que poguessin ser considerats perillosos per al país, i van restringir la llibertat de premsa i opinió en criminalitzar les opinions contràries al govern federal. *Black's Law Dictionary*, 8a edició. (N. de l'e.)

dència de John Adams (1797-1801) va dur a un súmmum d'abusos i a les Resolucions de Kentucky i Virgínia, escrites per Thomas Jefferson i James Madison, que condemnaven les invasions competencials del govern federal i afirmaven l'autoritat dels estats per imposar-se quan el govern federal s'extralimités en la seva autoritat. L'elecció de 1800 fou un combat entre els principis del consolidacionisme del Partit Federalista i la filosofia de Thomas Jefferson i els seus seguidors sobre els drets dels estats, en el qual Jefferson va obtenir una victòria decisiva.

Amb tot, segons Calhoun, el president Jefferson no aconseguí ni esborrar els objectius consolidacionistes de les polítiques de l'Administració d'Adams ni superar el caràcter federal del govern. De fet, la tendència al llarg del temps fou un augment continuat del poder federal i del caràcter divisori dels partits polítics. Calhoun sostenia que aquests fenòmens estaven relacionats. Com més poder tenia el govern nacional, més incentius sentia per conservar aquest poder; i com més intens era aquest desig, més gran era la disposició a sacrificar els principis polítics en la persecució de beneficis partidistes. Com a conseqüència de tot això, un sistema de democràcia federal es transformà en un sistema de majoria aritmètica i de tirania d'aquesta majoria. Calhoun temia que, si no s'aturaven aquestes tendències, el resultat definitiu seria o bé la monarquia, amb tot el poder concentrat no tan sols en el govern nacional sinó en una única institució governamental, o la desunió.

De fet, Calhoun creia que fins i tot el restabliment del model constitucional original no serviria per reparar el mal que s'havia causat ni per restablir el principi d'unanimitat que hi havia a la base de la Constitució. L'experiència política havia demostrat que fins i tot les concessions limitades de

poder al govern federal podien interpretar-se indegudament per tal d'incrementar el poder federal. A més, «el govern federal no conté, en el seu si, o en la seva organització, cap disposició que pugui impedir que les potestats delegades envaeixin les potestats reservades als diversos estats».[27] Per tant, era essencial crear proteccions addicionals per als interessos de la regió minoritària, el sud. Calhoun demanà la revocació de la Northwest Ordinance, que restringia l'existència de l'esclavitud als territoris federals i per tant garantia que, al cap de cert temps, amb l'admissió de nous estats que passarien a formar part d'aquests territoris, desapareixeria l'equilibri inicial entre estats lliures i esclavistes. Insistí a més a més que els fundadors s'havien equivocat en crear un sol executiu i, basant-se en el tribunat romà, proposà un executiu dual, un d'elegit pel sud i un altre pel nord, cadascun amb un veto absolut sobre el Congrés. En fer aquestes propostes, Calhoun deixà de centrar-se en la sobirania dels estats per concentrar-se primordialment en els interessos partidistes. També s'allunyà de la idea habitual al segle XIX que els Estats Units es dividien en tres regions —nord, sud i oest— i en canvi afirmà que la divisió regional pertinent era entre nord i sud, perquè els interessos econòmics d'aquestes zones estaven permanentment oposats, ja que el nord depenia del treball lliure i el sud del treball dels esclaus.

El discurs de Fort Hill

El motiu del «Discurs de Fort Hill» de Calhoun, pronunciat el 26 de juliol de 1831, fou el conflicte entre el nord i el sud per l'aranzel federal conegut com a *Tariff of Abominations*.[28]

27 *Discurs*, p. 282.
28 Vegeu nota 8. (N. de l'e.)

Calhoun aprofità el torn de paraula per abordar no tan sols aquella qüestió concreta sinó també per sostenir que calia resoldre a través de la Constitució dels Estats Units disputes polítiques i/o constitucionals aparentment irresolubles. En ampliar la perspectiva, Calhoun reconegué que la disputa per l'aranzel no era un cas aïllat sinó que es podia repetir. Tanmateix, insistia, la Constitució proporcionava un mecanisme per resoldre pacíficament aquells conflictes.

Calhoun observà que el dret de la majoria a governar no és un dret natural sinó que deriva del consentiment dels governats. D'aquí concloïa que els qui donen el consentiment poden limitar l'abast del poder que concedeixen a la majoria. De fet, és essencial que ho facin, perquè el govern d'una majoria no garanteix necessàriament el bé de tothom, atesa la diversitat d'interessos que hi ha a les societats. Com que els qui ostenten el poder polític poden provar d'utilitzar-lo en benefici dels seus interessos, una constitució ha de «protegir d'una acció inadequada de les lleis». Als Estats Units la diferència d'interessos coincidia en gran part amb la geografia, i era «causada sobretot per les diferències de clima, terreny, posició, indústria i producció». Calhoun sostingué que un simple govern general que estigués per damunt dels Estats[29] seria incapaç de tenir en compte com cal les diferències d'interessos dins els Estats Units; i que, per tant, calia un sistema federal en què el govern federal s'ocupés dels interessos comuns del poble i els governs dels estats dels interessos distints de diverses regions.

Segons Calhoun, dividir el poder entre la nació i els estats no resol del tot el problema de la tirania governamental, per-

29 En referència a «*consolidated Government*». Vegeu Nota 23 per a més informació. (N. de l'e.)

què els responsables del govern federal podrien mirar d'ampliar-ne el poder per tal de beneficiar els seus interessos.[30] Calhoun apuntà que això es podia dur a terme mitjançant una interpretació excessivament àmplia dels poders atribuïts al govern federal. La disputa per l'esmentat aranzel n'era un exemple perfecte. Segons Calhoun, els seus defensors empraven una competència tributària que s'havia atorgat al govern federal per dur a terme una funció única i limitada (la de recaptar rendes públiques) per assolir un altre objectiu: el d'afavorir els interessos econòmics del nord. En aquest sentit, Calhoun assenyalà que l'única manera de mantenir els límits constitucionals entre la nació i els estats era donar a cadascun el poder per repel·lir les invasions competencials de l'altre. Dit d'una altra manera, el govern federal hauria de poder determinar si un estat envaeix les seves competències, i un estat si el govern federal n'està envaint les seves, i aquestes determinacions han de tenir pes legal. En concret, els governs dels estats han de poder preveure i impedir que l'acció inconstitucional del govern federal tingui efecte dins les seves fronteres.

En esgrimir aquest argument, Calhoun no pretenia ésser original, sinó que presentava les Resolucions de Kentucky i Virgínia, redactades per Thomas Jefferson i James Madison, respectivament, com a referències legitimadores de la seva afirmació que els estats haurien de poder determinar la constitucionalitat de l'acció federal. Aquestes resolucions foren escrites durant

30 En un sistema de govern coordinat, cada govern tenia el mateix dret a defensar-se contra invasions a la seva autoritat, i això també incloïa l'autoritat d'identificar invasions i enfrontar-s'hi. Per tant, es creà una negativa mútua entre els governs, de manera molt similar a l'autoritat dels tribuns representants dels plebeus romans. Però mentre en teoria els qui controlaven el govern d'un estat podien mirar d'expandir-ne el poder a costa del govern federal pel mateix propòsit, Calhoun no creia que això fos un problema greu.

un període d'intensa agitació política, quan amb la promulgació federal de les *Alien and Sedition Acts* es restringiren la llibertat d'expressió i de premsa dels qui s'oposaven al govern del Partit Federalista. A les Resolucions de Virgínia i Kentucky, Madison i Jefferson no tan sols afirmaren que la Constitució reservava per als estats competències i llibertats lliures d'intrusions i vulneracions federals, sinó també que la legislació federal que envaís l'esfera dels estats s'havia de considerar «il·legítima, nul·la i invàlida». Així, s'obria la porta a que cada estat pogués «jutjar per si mateix tant les infraccions com el tipus i mesura per rectificar», amb la qual cosa es confirmava el caràcter «sobirà i independent» dels «diversos estats» i la seva capacitat per respondre a invasions del govern general en les seves competències reservades.

A l'argument de Calhoun en favor de l'anul·lació hi havia implícit un refús de la idea que el Tribunal Suprem dels Estats Units fos l'àrbitre definitiu de la divisió de poders constitucional entre la nació i els estats. En aquest sentit, indicà que ningú no suggeriria que el Congrés o el president fessin d'àrbitre, perquè en aquest cas una les parts enfrontades decidiria el seu propi cas. Així doncs, Calhoun sostenia que existia el mateix perill si es demanava al Tribunal Suprem que executés aquesta funció, perquè els magistrats eren elegits per les altres branques del govern federal i en compartien les seves propensions. Així doncs, de la mateixa manera que el govern es protegia de les invasions competencials d'altres branques, cada govern havia de protegir-se de la invasió d'un altre govern.

Tot seguint aquest argument, entengué que quan un estat afirmés que el govern federal havia depassat els seus límits i, en conseqüència, l'estat procedís a anul·lar la norma federal invasora, si el govern federal es negava a acatar-ho dins el seu àmbit, s'obrien tres possibilitats. Primera, que el govern fe-

deral admetés l'error i retirés la norma o com a mínim mirés de tenir en compte les raons que havien portat a l'anul·lació. Per exemple, l'anul·lació a Carolina del Sud de l'Aranzel de les Abominacions va motivar negociacions polítiques per tal d'obtenir un aranzel que en principi no infringís la distribució competencial constitucional. Així, de manera prou curiosa, l'anul·lació podia resultar un mecanisme per a la construcció de consens. Segona, que l'anul·lació en un estat pogués animar-ne d'altres a seguir-ne l'exemple i així propiciés un canvi en la política federal. Tindria l'efecte d'alertar altres estats de vulneracions constitucionals i d'instar-los a oposar-s'hi conjuntament. Tercera, que, en debatre si el govern federal s'havia extralimitat en les seves competències, es pogués proposar una esmena constitucional que ratifiqués la pretensió del poder federal perquè fos adoptada pels estats. Un avantatge d'aquesta confiança en el procés d'esmena era que permetia als estats, les parts del pacte constitucional, determinar-ne el significat amb la ratificació o el rebuig de l'esmena, ja que tal com Calhoun subratllà repetidament, el govern federal no era més que una creació dels estats i per tant no formava part de la Constitució. Un altre avantatge de l'esmena era que assegurava que el conflicte constitucional es resoldria per unanimitat, ja que per a la ratificació calia el vot de tres quartes parts dels estats, amb la qual cosa se salvaguardaven els drets de tots els grups de la societat.

Però encara que s'adoptés una esmena constitucional que confirmés la competència federal, argumentà Calhoun, l'estat que dugués a terme l'anul·lació no estava obligat a acceptar-ne el resultat. Si l'estat concloïa que el canvi constitucional era incoherent amb el caràcter general del sistema, tenia dret a retirar-se'n. Perquè en ratificar un pacte —i per a Calhoun la Constitució era un pacte entre els estats—, cada estat con-

servava el dret a retirar-se'n si deixava d'afavorir els seus interessos. O, altrament, l'estat que efectuava una anul·lació tenia un dret *constitucional* a separar-se de la Unió, cosa que els altres membres de la Unió estaven obligats a respectar.

Amb això no es pretén suggerir que Calhoun preveiés secessions freqüents. De fet, creia que l'anul·lació beneficiava la Unió en donar més veu als qui quedarien privats del dret a la representació en un sistema de majoria, en fornir un mecanisme constitucional per resoldre el problema de la tirania d'una majoria. Així, considerava que l'anul·lació era una posició moderada entre dues alternatives indesitjables: d'una banda, la submissió a la tirania d'un govern federal que absorbís les competències estatals (perquè un govern que pogués tenir un control complet sobre els seus propis àmbits competencials, no trigaria a ampliar-les a costa dels altres nivells de govern), i de l'altra, la resistència per la força.

Conclusió

John Calhoun es dedicà principalment i prioritària a tractar els problemes polítics de la seva època, i per això el pensament n'està impregnat de manera inevitable per la immersió en qüestions pràctiques i immediates. No obstant això, tant les dificultats que identificà com les solucions que proposà tenen una repercussió que va molt més enllà dels Estats Units del segle XIX. Tres elements del seu pensament poden tenir una rellevància particular per als debats sobre el federalisme i el pluralisme al segle XXI.

El primer, els advertiments de Calhoun sobre els perills de la tirania democràtica i la seva defensa de la unanimitat continuen essent importants. La darreria del segle XX ha presen-

ciat la transformació de diversos règims autoritaris en noves democràcies i un augment de la consideració dins aquestes democràcies pel lloc de les minories racials, religioses i nacionals. L'anàlisi de Calhoun demostra que la democratització és un pas necessari però insuficient per assolir la justícia política, i que hi ha maneres de donar poder a les minories permanents sense sacrificar la democràcia. No totes les formes de govern que afirmen ésser democràtiques resolen satisfactòriament les necessitats legítimes de les minories. La unanimitat, tant en el temps de Calhoun com en el nostre, pot resultar una alternativa tant per a la tirania com per a la secessió, i per això mereix una consideració seriosa.

El segon, en l'examen de la unanimitat, Calhoun fornia una anàlisi matisada de com les disposicions polítiques afecten els aparents interessos particulars dels individus i dels grups. Calhoun apuntava que un règim basat en la majoria propiciava que els grups veiessin la política com un joc de suma zero en què la satisfacció dels seus propis interessos requeria una competència ferotge amb els altres grups, i que s'intensifiquessin les divisions i es minés el sentiment d'un esforç comú. Tanmateix, un règim basat en el principi d'unanimitat canviava aquesta percepció i afavoria que els grups percebessin una comunitat d'interessos o, com a mínim, entenguessin que no podien satisfer els seus interessos a costa d'altres. Si l'anàlisi de Calhoun és correcta, subratlla la importància del model constitucional per reduir o canalitzar el conflicte en societats dividides.

El tercer, la fissura fonamental que dividia el nord i el sud als Estats Units del segle XIX implicava el mode de producció —treball lliure enfront de treball esclavitzat—, i per consegüent Calhoun se centrà en les diferències econòmiques. Però al segle XXI, les divisions no econòmiques entre la gent amb

relació a la raça, la religió, l'ètnia i altres factors poden ésser crucials, i no caldrà que els grups amb interessos divergents estiguin concentrats geogràficament. És evident, doncs, que les prescripcions de Calhoun no es poden aplicar de manera directa als problemes actuals. La qüestió per als defensors del federalisme i el pluralisme en l'era contemporània és si es pot trobar en les anàlisis de Calhoun principis i enfocaments que puguin informar i guiar la pràctica política en situacions molt diferents.

Lectures complementàries

BARLETT, I. H. *John C. Calhoun: A Biography*. Nova York: W. W. Norton & Co., 1993.

BUTTA, G. *Democrazia e Federalismo: John C. Calhoun*. Messina: Edizioni, 2002.

CHEEK, H. L. Jr. *Calhoun and Popular Rule: The Political Theory of the Disquisition and Discourse*. Columbia: University of Missoury Press, 2001.

COIT, M. L. *John C. Calhoun: American Portrait*. Boston: Houghton Mifflin Co., 1950.

CURRENT, R. N. *John C. Calhoun*. Nova York: Washington Square Press, 1963.

ERICSON, D. F. *The Shaping of American Liberalism: The Debates over Ratification, Nullification, and Slavery*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

GENOVESE, E. D. *The Southern Tradition: The Achievement and Limitations of an American Conservatism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994.

HARTZ, L. *The Liberal Tradition in America: An Interpretation of American Political Thought Since the Revolution*. Nova York: Harcourt, Brace, 1955.

HOFSTADTER, R. *The American Political Tradition*. Nova York: Alfred A. Knopf, 1948.

KAMMEN, M. *Spheres of Liberty: Changing Perceptions of Liberty in American Culture*. Madison: University of Wisconsin Press, 1986.

LERNER, R. «John C. Calhoun», a Morton J. Frisch i Richard G. Stevens, eds., *American Political Thought: The Philosophical Dimension of Statesmanship*. Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt Publishing Co., 1976.

PETERSON, M. D. *The Great Triumvirate: Webster, Clay, and Calhoun*. Nova York: Oxford University Press, 1987.

SPAIN, A. O. *The Political Theory of John C. Calhoun*. Nova York: Bookman Associates, 1951.

WILTSE, C. M. *John C. Calhoun: Nationalist, 1782-1828*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1944.

WILTSE, C. M. *John C. Calhoun: Nullifier, 1829-1839*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1949.

WILTSE, C. M. *John C. Calhoun: Sectionalist, 1840-1850*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1951.

I. Disquisició sobre el govern

Per tal de tenir una concepció clara i justa del caràcter i l'objectiu del govern, és indispensable entendre correctament què és aquella constitució o llei de la nostra naturalesa[31] en la qual s'origina el govern; o, per expressar-ho de manera més plena i exacta: la llei sense la qual el govern no existiria, i amb la qual ha d'existir per força. Sense aquesta és tan impossible posar un fonament sòlid per a la ciència del govern com ho seria posar-ne un per a la de l'astronomia, sense una comprensió similar de la constitució o llei del món material, segons la qual els diversos cossos que componen el sistema solar actuen mútuament entre si, i per la qual es mantenen en les respectives esferes. La primera qüestió, doncs, que cal considerar és: quina és la constitució o llei de la nostra naturalesa, sense la qual el govern no existiria, i amb la qual l'existència n'és necessària?

En considerar-ho, assumeixo com un fet incontestable que l'home està constituït per ser un ésser social. Les seves incli-

31 Es refereix a la naturalesa humana. (N. de l'e.)

nacions i necessitats, físiques i morals, l'empenyen irresistiblement a associar-se amb els seus semblants; i, per consegüent, no se l'ha trobat mai, en cap època ni país, en cap estat que no sigui el de societat. I en efecte no podria existir en cap altre estat; i en cap altre —si li fos possible existir-hi— podria assolir un desenvolupament ple de les seves facultats morals i intel·lectuals, ni elevar-se, en l'escala de l'ésser, gaire per damunt del nivell de les criatures animals.

A continuació estableixo també, com un fet no menys irrebatible, que si bé l'home està constituït de manera que l'estat de societat resulta necessari per a la seva existència i el ple desenvolupament de les seves facultats, aquest estat en si no pot existir sense un govern. La suposició es basa en l'experiència universal. En cap època ni país no s'ha trobat mai cap societat ni comunitat, sigui cultivada o salvatge, sense govern d'alguna mena.

Després d'aquestes assumpcions sobre els fenòmens inqüestionables de la nostra naturalesa, procediré, sense més comentaris, a investigar la qüestió principal i cabdal: quina és la constitució de la nostra naturalesa que, alhora que empeny l'home a associar-se amb els seus semblants, fa impossible que la societat existeixi sense govern?

La resposta es trobarà en el fet (no menys incontestable que qualsevol dels altres) que, si bé l'home està creat per a l'estat de societat, i per consegüent està modelat de manera que sent allò que afecta els altres, igual que allò que l'afecta a ell, està constituït, al mateix temps, de manera que sent amb més intensitat allò que l'afecta a ell directament que no allò que l'afecta indirectament a través d'altres; o, altrament dit, està constituït de manera que els seus sentiments directes o individuals són més forts que els seus sentiments solidaris o socials. Evito deliberadament l'expressió sentiments *egoistes* i no

l'aplico per referir-me al primer tipus de sentiments, perquè, el terme, en el seu ús corrent implica un excés exagerat de sentiments individuals sobre els socials, en la persona a qui s'aplica; i, per tant, quelcom depravat i malvat. Em proposo excloure aquesta inferència i cenyir la investigació exclusivament als fets que tinguin relació amb el tema que es considera, entesos com a simples fenòmens pertanyents a la nostra naturalesa, constituïts tal com són i tan inqüestionables com ho és la força de la gravetat, o qualsevol altre fenomen del món material.

En afirmar que els sentiments cap a nosaltres mateixos són més forts que els socials, no pretenc negar que hi hagi casos, sorgits de relacions peculiars —com la de la mare i el seu nadó—, o derivades de la força de l'educació i l'hàbit, en què els sentiments cap als altres s'hagin imposat als propis; però aquests casos són escassos, i sempre es consideren com a quelcom extraordinari. La impressió profunda que causen, sempre que es produeixen, és la prova més contundent que se'ls considera excepcions d'alguna llei general i ben entesa de la nostra naturalesa; de la mateixa manera que alguns fenòmens menors del món material són aparentment excepcions de la llei de la gravetat.

Podria anar més enllà, i afirmar que aquest és un fenomen no tan sols de la nostra naturalesa sinó de tot ésser viu, en tot el seu ventall, fins on arriba el nostre coneixement. Sembla que aquest fenomen està essencialment relacionat amb la gran llei de la supervivència que s'estén per tot ésser viu des de l'home fins al rèptil o insecte més simple i insignificant. En cap espècie és més fort que en el cas de l'home. És cert que, en un estat de seguretat i abundància, els seus sentiments socials, combinats amb una elevada cultura intel·lectual i moral, adquireixen gran expansió i força; però no tan gran que superin aquesta llei omnipresent i essencial de l'existència dels éssers vius.

Però la constitució de la nostra naturalesa que ens fa sentir amb més intensitat allò que ens afecta directament que no allò que ens afecta indirectament a través d'altres, porta necessàriament al conflicte entre individus. Cadascun, doncs, té més consideració per la seva pròpia seguretat o felicitat que per la seguretat o felicitat dels altres; i, quan aquests entren en contradicció, està disposat a sacrificar els interessos dels altres al seu. D'aquí la tendència a un estat universal de conflicte entre individu i individu, acompanyat de les similars passions de desconfiança, gelosia, ira i revenja —seguides d'insolència, frau i crueltat— i que, si no ho impedeix un poder controlador, culmina en un estat de discòrdia i confusió universals, que destrueixen l'estat de societat i els fins per als quals es va instaurar. Aquest poder controlador, allà on es confereix, i sigui qui sigui que l'exerceix, és el govern.

Se segueix, doncs, que l'home està constituït de manera que el govern és necessari per a l'existència de la societat, i la societat per a l'existència humana i la perfecció de les seves facultats. Se segueix també que el govern s'origina en aquesta constitució doble de la naturalesa humana; els sentiments solidaris o socials constitueixen la causa remota, i els individuals o directes, la pròxima.

Si l'home tingués una constitució diferent en algun particular —si, en comptes de tenir una naturalesa social hagués estat creat sense capacitat d'empatia cap als semblants, i independent dels altres pel que fa a la seguretat i l'existència; o si, d'altra banda, hagués estat creat de manera que sentís més intensament allò que afecta els altres que no allò que l'afecta a ell (si això fos possible) o, fins i tot, si aquest hipotètic interès hagués estat igual, és manifest que, en qualsevol cas, no hi hauria hagut necessitat de govern, i que no n'hauria existit mai cap. Però tot i que la societat i el govern estan doncs

íntimament relacionats entre si i tenen una dependència mútua, entre tots dos la societat hi predomina. És la primera en l'ordre de les coses, i en la dignitat del seu objectiu, que en el cas de la societat és el principal: conservar i perfeccionar la nostra espècie; mentre que el del govern és un objectiu secundari i subordinat: conservar i perfeccionar la societat. Tots dos són, però, necessaris per a l'existència i benestar de la nostra espècie, i igualment per a l'ordenació divina.

He dit això —si fos possible que l'home estigués constituït de tal manera que sentís allò que afecta els altres amb més força que allò que l'afecta a ell mateix, o encara que fos amb la mateixa força—, perquè molt bé es pot dubtar si els sentiments o els afectes més forts que els individus tenen per a si mateixos, en combinació amb uns sentiments o afectes més febles i subordinats pels altres, no són, en éssers de raó i facultats limitades, elements constitutius necessaris per a la seva conservació i existència. Si s'invertís —si els sentiments i afeccions cap als altres fossin més forts que cap a un mateix, o si fossin igual de forts—, el resultat necessari semblaria ésser la pèrdua de tota individualitat; i se seguirien el desordre i la confusió il·limitats i sense remei. Perquè si cadascú, simultàniament, participés amb la mateixa intensitat de totes les emocions enfrontades dels qui l'envolten, en intervenir tothom en els afers de tots els altres, evidentment s'oblidaria de si mateix i de tot allò que el concernís immediatament, ja que l'ésser humà, per la seva raó i facultats limitades, no ho podria ni entendre ni tractar adequadament. Aquest estat de coses duria, pel que podem veure, a un desordre i una confusió infinits, no menys destructius per a la nostra espècie que un estat d'anarquia. A més, no tindria remei, perquè el govern fóra impossible; o, si en fos possible l'existència, l'objecte se n'invertiria. Caldria encoratjar l'egoisme, i dissuadir la benvolença. Caldria instar els individus, mitjançant re-

compenses, a ésser més egoistes, i dissuadir-los, mitjançant càstigs, d'ésser massa benvolents i això, també, per un govern administrat per aquells que, hipotèticament, tindrien la major aversió a l'egoisme i la màxima admiració per la benvolença.

A l'Ésser Infinit, al Creador de tot, pertoca exclusivament la cura i l'administració de la totalitat. Ell, en la seva saviesa i bondat infinites, ha assignat a cada classe d'éssers vius la seva condició i funcions adequades; i les ha dotat totes dels sentiments, instints, capacitats i facultats més adequats a la condició que els ha assignat. A l'home li ha conferit l'estat de societat i polític, perquè són els més adequats per desenvolupar les grans capacitats i facultats intel·lectuals i morals que li ha atorgat; i, per conseqüent, l'ha constituït no tan sols per empènyer-lo a l'estat de societat, sinó per fer el govern necessari per a la seva preservació i benestar.

Però el govern, encara que estigui concebut per protegir i preservar la societat, té en si una forta tendència al desordre i a l'abús dels seus poders, segons testifiquen tota experiència i gairebé cada pàgina de la història. La causa es pot trobar a la mateixa constitució de la nostra naturalesa que fa indispensable el govern. Les potestats que cal que posseeixi el govern, per tal de reprimir la violència i preservar l'ordre, no es poden executar totes soles. Les han d'administrar homes en els quals, com en els altres, els sentiments individuals són més forts que els socials. I per això els poders que se'ls han atorgat per impedir la injustícia i l'opressió dels altres, si no es vigilen, els convertiran a ells en instruments per oprimir la resta de la comunitat. Allò que ho impedeix, tant se val com s'anomeni, és allò que s'entén per constitució, en el seu sentit més general, quan s'aplica al govern.

Tenint l'origen en el mateix principi de la nostra naturalesa, la *constitució* és amb relació al *govern*, allò que el *govern*

és amb relació a la *societat*; i de la mateixa manera que el fi amb vista al qual es crea la societat fracassaria en gran mesura sense govern, el fi amb vista al qual es crea el govern fracassaria en gran mesura sense constitució. Però difereixen en aquest particular destacat. No hi ha cap dificultat en la formació del govern. No és ni tan sols una qüestió d'elecció, tant si n'hi ha com si no. D'igual manera que passa amb la respiració, no se'ns ha deixat a la nostra voluntat. La necessitat ho imposarà a totes les comunitats en alguna forma o una altra. És molt diferent el cas de la constitució. En comptes d'una qüestió de necessitat, una de les tasques més difícils imposades a l'home és crear una constitució digna d'aquest nom; mentre que crear-ne una de perfecta —que contrarestaria completament la tendència del govern a l'opressió i l'abús, i el mantindria estrictament orientat cap als grans fins per als quals s'aprova— ha depassat amb escreix la saviesa humana, i possiblement ho farà sempre. D'això en resulta una altra diferència sorprenent: la constitució és creació de l'home, mentre que el govern és d'ordenació divina. A l'home li correspon perfeccionar allò que la saviesa de l'Infinit decretà, perquè és necessari per a la conservació de l'espècie.

Amb aquestes observacions, procedeixo a la consideració de la qüestió més important i difícil: com es pot contrarestar aquesta tendència del govern? O, per expressar-ho més plenament: com es pot impedir que aquells a qui s'ha atorgat les potestats de govern les emprin com a mitjà per prosperar ells mateixos, en comptes d'usar-les per protegir i conservar la societat? No es pot aconseguir mitjançant l'establiment d'un poder superior que controli el govern i aquells que l'administren. Això equivaldria a canviar la ubicació de l'autoritat, i a fer que aquest poder superior sigui, en realitat, el govern qui estigui en possessió d'aquest

poder més gran; amb la mateixa tendència, per part dels qui podrien controlar-ne les potestats, a desvirtuar-les en utilitzar-les com a instruments de promoció personal. Tampoc no es pot aconseguir tot limitant les potestats del govern de manera que esdevingui massa feble perquè es pugui utilitzar com a instrument d'abús; perquè, deixant de banda la dificultat de limitar-ne així les potestats sense crear un poder més elevat que el mateix govern per fer complir l'observança de les limitacions, és objecció suficient que, si fos viable, derrotaria el fi per al qual s'ha instituït el govern, ja que el tornaria massa feble per protegir i preservar la societat. Les potestats necessàries per a aquest objectiu sempre seran suficients per beneficiar aquells qui el controlen, en perjudici de la resta de la comunitat.

En calcular els poders que caldria que el govern tingués per assegurar els seus objectius, hem de tenir en compte què seria necessari per defensar la comunitat contra perills tan externs com interns. El govern ha de poder repel·lir els atacs provinents de l'estranger i reprimir la violència i els desordres interiors. Hem de tenir present que l'espècie humana no està compresa en una sola societat o comunitat. La raó i les facultats limitades de l'home, la gran diversitat de llengües, costums, objectius, situacions i caràcters, i la dificultat de les relacions, amb diverses altres causes, han format, amb el seu funcionament, una gran quantitat de comunitats separades i han actuat independentment sobre cadascuna. Entre aquestes hi ha la mateixa tendència al conflicte —per la mateixa constitució de la nostra naturalesa— com entre els homes individualment, i encara més forta, perquè els sentiments solidaris o socials no són tan forts entre comunitats diferents com entre els individus de la mateixa comunitat. Tan poderosa és aquesta tendència, en efecte, que ha causat guerres gairebé in-

cessants entre comunitats contigües amb el fi de saquejar i conquerir, o venjar greuges, reals o suposats.

Mentre continuï aquest estat de coses, hi haurà situacions que requeriran totes les potestats i tots els recursos de la comunitat per defensar-ne l'existència. Quan aquesta estigui en joc, tota altra consideració s'hi ha de supeditar. La supervivència és la llei suprema, tant en les comunitats com en els individus. D'aquí el perill de retirar del govern el ple domini de la força i els recursos de l'estat; i la gran dificultat de limitar-ne les potestats sense anar en contra de la protecció i la preservació de la comunitat. I d'aquí sorgeix de nou la pregunta: ¿Per quins mitjans es pot impedir al govern, sense privar-lo del ple domini dels recursos de la comunitat, que abusi de les seves potestats?

La qüestió implica dificultats que, des dels primers temps, homes savis i bons han provat de superar, però fins ara amb èxit incomplet. Amb aquesta finalitat s'ha recorregut a molts mecanismes, adaptats a les diverses fases d'intel·ligència i civilització que ha travessat la nostra espècie, i a les diverses formes de govern a què s'han aplicat. De vegades s'ha apel·lat a l'ajuda de la superstició, de les cerimònies, l'educació, la religió, les estructures fonamentals, tant del govern com de la comunitat. Alguns dels més notables d'aquests mecanismes, considerats amb relació a la seva saviesa i la destresa mostrada en la seva aplicació, o a la permanència dels seus efectes, es poden trobar en la primera alba de la civilització: en les institucions dels egipcis, els hindús, els xinesos i els jueus. Els únics materials que aquella època primerenca oferia per a la construcció de constitucions, quan la intel·ligència era tan insuficientment distribuïda, s'aplicaven amb saviesa i destresa consumades. En la seva aplicació encertada es pot resseguir amb justícia el progrés subsegüent de la nostra espècie en ci-

vilització i intel·ligència, dels beneficis del qual gaudim ara. Perquè, sense una constitució —quelcom que contraresti la forta tendència del govern al desordre i l'abús, i a donar estabilitat a les institucions polítiques— poc progrés o millora permanent hi pot haver.

En respondre la cabdal pregunta que estem considerant, no cal efectuar un examen dels diversos estratagemes adoptats per aquests governs cèlebres amb vista a contrarestar aquesta tendència al desordre i a l'abús, ni tampoc cal emprendre un tractament de la constitució en el seu sentit més general. El que proposo és molt més limitat: explicar sobre quins principis cal formar el govern, per tal de resistir, amb la seva pròpia estructura interna —o, per emprar un únic terme, el seu *organisme*—, la tendència a abusar del poder. Aquesta estructura, o organisme, s'anomena constitució, en el seu sentit estricte i més habitual; i és això el que distingeix els governs denominats constitucionals dels absoluts. És en aquest sentit estricte i més habitual, que proposo emprar el terme d'ara endavant.

La següent qüestió que reclama l'atenció és com cal construir el govern, doncs, per tal de contrarestar, mitjançant el seu organisme, aquesta tendència dels qui elaboren i executen les lleis a oprimir els qui estan subjectes a la seva aplicació.

Només hi ha una manera possible d'aconseguir-ho, i és en virtut d'un organisme que forneixi els governats dels mitjans per resistir amb èxit aquesta tendència dels governants a l'opressió i l'abús. El poder només es pot resistir amb poder, i la tendència amb la tendència. Els qui exerceixen el poder i els qui estan sotmesos al seu exercici —els governants i els governats— es troben en relacions antagòniques entre si. La mateixa constitució de la nostra naturalesa que porta els governants a oprimir els governats —independentment de la fi-

nalitat per la qual s'institueixi el govern— durà amb la mateixa força els governats a resistir, quan posseeixin els mitjans de presentar una resistència pacífica i efectiva. L'organisme, doncs, que proporcioni els mitjans que permetin presentar una resistència sistemàtica i pacífica per part dels governats a l'opressió i l'abús de poder per part dels governants és el primer i indispensable pas cap a la *formació* d'un govern constitucional. I com que això només es pot efectuar mitjançant o a través del dret de sufragi (el dret dels governats a elegir els seus governants a intervals adequats, i per tant a mantenir-los responsables de la seva conducta), la responsabilitat dels governants davant els governats, a través del dret de sufragi, és el principi indispensable i primari en la *fonamentació* d'un govern constitucional. Quan aquest dret està protegit adequadament, i la gent té prou formació per entendre els seus drets i els interessos de la comunitat, i aprecia degudament els motius i la conducta dels nomenats per fer i executar les lleis, n'hi ha prou per donar als qui elegeixen un control efectiu sobre els qui han elegit.

Anomeno el dret de sufragi el principi indispensable i primari; perquè fóra un error greu i perillós suposar, com fan molts, que per si mateix és suficient per formar governs constitucionals. Es pot atribuir a aquesta opinió errònia una de les causes de la gran escassetat d'intents reeixits de formar governs constitucionals; i de per què, dels pocs que hi ha hagut, un nombre tan petit ha tingut una existència prolongada. Ha portat no tan sols a errors en els intents de formar aquests governs, sinó al seu enderrocament, quan per alguna bona fortuna s'han format correctament. Ben lluny d'ésser suficient per si mateix —per molt ben protegit que pogués estar, i per molt instruïda que fos la gent—, sense el suport d'altres disposicions deixaria el govern en un absolutisme tan

gran com si estigués en mans de governants irresponsables; i amb una tendència cap a l'opressió i l'abús de poders com a mínim igual de forta, tal com passo a explicar tot seguit.

El dret de sufragi, per si mateix, no pot fer més que donar un control complet a aquells qui elegeixen sobre la conducta d'aquells qui han elegit. Amb aquest efecte assoleix tot allò que pot assolir. Aquest n'és l'objectiu, i quan el compleix, la finalitat en queda satisfeta. No pot fer res més, per molt instruïda que sigui la gent, o per molt estès i ben protegit que pogués estar el dret. La suma total dels seus efectes, doncs, quan té més èxit, és fer que els elegits siguin veritables i fidels representants dels qui els han elegit, en comptes de governants irresponsables, com ho serien sense ell; i així, convertint el govern en una gestió, i els governants en els gestors, apartar-lo de totes les pretensions de sobirania i conservar aquesta intacta per a la comunitat. Però és manifest que el dret de sufragi, en fer aquests canvis, en realitat transfereix el control real sobre el govern des d'aquells que fan i executen les lleis, al conjunt del poble; i, per tant, situa el poder del govern completament en el poble, en la mateixa mesura que el situaria si la massa del poble s'hagués reunit i hagués fet i executat les lleis ella mateixa, sense la intervenció de representants ni agents. Com més perfectament ho fa, més perfectament assoleix els seus fins; però en fer-ho només canvia la seva autoritat, sense contrarestar gens ni mica la tendència del govern a l'opressió i l'abús de poders.

Si el conjunt de la comunitat tingués els mateixos interessos, de manera que l'acció del govern afectés per igual els interessos de cadascuna de les parts i que, conseqüentment, les lleis que oprimissin o empobrissin una part oprimissin i empobrissin totes les altres —o a l'inrevés—, el dret de sufragi, per si mateix, seria ben suficient per contrarestar la tendència

del govern a l'opressió i l'abús de poders; i, és clar, crearia, per si mateix, un govern constitucional perfecte. Com que l'interès de tothom seria el mateix, podem suposar, pel que fa a l'acció del govern, que tothom tindria interessos similars sobre quines lleis caldria fer i com caldria executar-les. Cessaria tota lluita i disputa en relació amb qui hauria d'ésser elegit i a fer i executar les lleis. L'única qüestió fóra qui seria el més indicat, el més savi i el més capaç d'entendre l'interès comú de la totalitat. Un cop decidit això, l'elecció es duria a terme tranquil·lament, i sense discòrdia entre grups, ja que cap part no podria beneficiar el seu interès particular sense consideració per la resta, elegint el candidat preferit.

Però aquest no és el cas. Ben al contrari, no hi ha res tan difícil com regular l'acció del govern, amb relació als diversos i diversificats interessos de la comunitat; i res tan fàcil com pervertir-ne les potestats convertint-les en instruments per beneficiar i enriquir un o més grups d'interessos a força d'oprimir i empobrir els altres; i això sota l'acció de lleis formulades en termes generals, i que, aparentment, semblessin justes i assenyades. Ni tampoc és una cosa que només succeeixi en algunes comunitats concretes. És així en totes: en les petites i en les grans, en les pobres i en les riques, independentment d'objectius, produccions i graus de civilització; amb, tanmateix, aquesta diferència: com més extens i poblat el país, més diversificada la condició i els fins de la població; i com més rica, ostentosa i distinta la gent, més difícil és regular l'acció del govern, i més fàcil que una part de la comunitat en perverteixi les potestats per oprimir i saquejar l'altra.

Com que aquest és el cas, se segueix necessàriament que el dret de sufragi, en posar el control del govern en la comunitat, i a causa de la mateixa constitució de la nostra naturalesa que fa necessari el govern per protegir la societat, per força ha

de portar al conflicte entre els seus diferents grups d'interessos —cadascun lluitant per obtenir la possessió de les seves potestats com a mitjà per protegir-se enfront dels altres— o de beneficiar els respectius grups d'interessos, sense consideració pels interessos dels altres. Amb vista a aquest fi, es produirà una lluita entre els diversos grups per tal d'obtenir una majoria, a fi de controlar el govern. Si cap grup no és prou fort, tot sol, per obtenir-lo, es formarà una coalició entre aquells d'interessos més similars: tots es faran concessions, fins que s'obtinguin els vots suficients per formar una majoria. El procés pot ésser lent, i potser caldrà molt temps perquè es pugui arribar a aquest pacte; però amb el temps s'hi acabarà arribant, encara que sigui sense acord previ o pla establert, gràcies al principi o constitució de la nostra naturalesa que fonamenta així mateix el govern. Quan s'hagi constituït, la comunitat es dividirà en dues grans parts —una de majoritària i una de minoritària—, que entraran en lluites incessants, un bàndol per conservar la majoria, i l'altre per obtenir-la, i amb ella, assolir el control del govern i els beneficis que confereix.

Tan profundament arrelada, en efecte, està aquesta tendència al conflicte entre els diferents grups o parts de la comunitat, que es derivaria de l'acció del mateix govern, encara que es pogués trobar una comunitat en què tothom tingués els mateixos objectius, les mateixes condicions de vida i en tots els aspectes estigués establerta de tal manera que no hi hagués desigualtat de situacions ni diversitat d'interessos. Els avantatges de posseir el control de les potestats del govern i, doncs, dels seus càrrecs i retribucions són, per si mateixos, al marge de totes les altres consideracions, més que suficients per dividir aquesta suposada comunitat en dos grans bàndols hostils.

Per tal de formar-nos una idea de tota la força d'aquests avantatges —sense referir-nos a cap altra consideració— cal recordar que el govern —a fi d'assolir els objectius per als quals s'ha creat, i més especialment el de protegir enfront de perills exteriors—, en l'actual estat del món, ha de posseir suficients facultats per convocar els recursos de la comunitat, i estar disposat, en tot moment, a dominar-los amb promptitud en qualsevol emergència que pugui sorgir. Per a aquest propòsit calen grans recursos, tant civils com militars (incloent-hi els navals allà on, a causa de la situació, pogués caldre aquest tipus de força) amb tots els mitjans necessaris per a una acció ràpida i efectiva, com ara fortificacions, flotes, fàbriques d'armes, arsenals, polvorins, armes de tota mena, amb forces ben preparades, en nombre suficient per manejar-les amb destresa i energia, sempre que l'ocasió ho requereixi. L'administració i la direcció d'un govern amb uns recursos tan enormes ha de requerir per força una munió d'empleats, agents i funcionaris, molts dels quals han de posseir atribucions elevades i responsabilitat i ocupar càrrecs elevats acompanyats de molta influència i prestigi. Per satisfer les despeses necessàries, caldrà recaptar i desemborsar enormes sumes, i per a aquest objectiu, han de gravar-se impostos feixucs, que requeriran una multitud de funcionaris per recaptar-los i redistribuir-los. Tot plegat ha de posar necessàriament sota el control del govern una quantitat suficient de càrrecs i retribucions per despertar l'ambició dels aspirants i la cobejança dels avars, i de portar a la formació de grups hostils i a violents conflictes entre partits i lluites per obtenir el control del govern. I allò que fa que aquest mal, derivat del mateix dret de sufragi, no tingui remei per molt que es reformi o es pretengui mantenir al marge d'alteracions externes, o per molt instruïda que sigui la gent, és el fet que, pel

que fa als càrrecs i retribucions del govern i la seva acció fiscal, és impossible aconseguir efectes igualitaris. La raó és evident. Els càrrecs i retribucions governamentals, per grans que siguin, només poden recaure en uns pocs, en comparació amb la totalitat de la comunitat i la multitud que hi voldrà participar. Però a banda d'això, hi ha un motiu que impossibilita regular l'acció del govern, quant a la seva acció fiscal, el qual exposaré a continuació.

Relativament pocs com són, els agents i empleats del govern constitueixen la part de la comunitat que rep exclusivament allò que es recapta en impostos. La quantitat que es pren de la comunitat, en forma d'impostos, si no es perd, va a parar a ells en concepte de despeses o transferències. Tots dos —transferències i impostos— constitueixen l'acció fiscal del govern. Són correlatius. El que un pren de la comunitat, amb el nom d'impostos, es transfereix a la part de la comunitat que n'és la receptora, amb el nom de transferències. Però com que els receptors constitueixen només una part de la comunitat, se segueix que, en reunir les dues parts del procés fiscal, el govern tracta contribuents i receptors fiscals amb desigualtat. Tampoc no pot ésser d'altra manera, si no és que allò recaptat de cada individu en forma d'impostos li sigui retornat en forma de transferències fiscals, cosa que faria el procés nimi i absurd. Els impostos poden ser equitatius, amb independència de les transferències. I ni tan sols així és una tasca senzilla; però és impossible fer que tots dos siguin equitatius.

Essent aquest el cas, s'ha de seguir necessàriament que una part de la comunitat ha de contribuir fiscalment més que no pas rebre; mentre que una altra rep més que no pas contribueix. És manifest, doncs, agafant la totalitat del procés, que els impostos han d'ésser, en efecte, un regal per a la part de la comunitat que rep més d'allò que paga en impostos; mentre

que, per a l'altra que contribueix més que no rep, són realment impostos: càrregues en comptes de regals. Aquesta conseqüència és inevitable. Se segueix de la naturalesa del procés, encara que els impostos es gravin de manera justa i la despesa pública es faci amb encert, amb relació a l'administració.

En arribar a aquesta conclusió, se suposa que les transferències fiscals es fan dins la comunitat. Els motius que s'assignen no serien aplicables si la recaptació dels impostos es destinés a pagar tributs o inversions en països estrangers. En qualsevol d'aquests casos, la càrrega recauria en tots, en proporció a la quantitat d'impostos que haguessin pagat respectivament.

No es tindria menys per regal per a la part de la comunitat que rep més que no contribueix si les transferències, enlloc de rebre-les sense condicionants, es rebessin en concepte de sous per serveis prestats a l'administració; o pagaments efectuats a persones dedicades a executar les funcions requerides pel govern, o a proporcionar-li els diversos subministraments, o qualsevol altra mena de funció pública. Són les transferències fiscals, les que proporcionen càrrecs addicionals que, en general, són molt profitosos per a la part de la comunitat en què es fan. Però establir aquests càrrecs a partir de transferències, equival a atorgar a la part de la comunitat en la qual poden recaure aquestes transferències un benefici molt més durable i durador —que contribuiria molt més a la seva riquesa i població— que no l'atorgament gratuït d'una transferència d'una suma igual. Per això, en el grau en què les transferències superen les contribucions fiscals, es poden considerar amb justícia com un regal, i ocorre ben bé el contrari en relació amb la part que contribueix més que no rep. En el seu cas, els càrrecs lucratius disminueixen en el mateix grau, i la població i la riquesa es redueixen anàlogament.

El resultat necessari, doncs, de l'acció fiscal desigual del govern és la divisió de la comunitat en dues grans classes. Una que consisteix en aquells qui, en realitat, paguen els impostos i, és clar, sostenen exclusivament la càrrega de mantenir el govern; i l'altra formada per aquells qui en reben la recaptació, a través de transferències, i que en efecte cobren del govern; o, dit de forma més breu, la comunitat es divideix entre contribuents i receptors.

Però l'efecte d'això és que se'ls situa en posicions antagòniques en relació a l'acció fiscal del govern i tota l'activitat política que se'n deriva. Perquè com més grans són els impostos i les transferències, més gran és el guany d'un i la pèrdua de l'altre, i a l'inrevés; i, per consegüent, com més pensada està la política del govern per augmentar impostos i transferències, més l'afavorirà l'un i s'hi oposarà l'altre.

L'efecte, doncs, de tot augment és enriquir i reforçar un grup i empobrir i afeblir l'altre. Això, en efecte, es pot portar fins a un punt en què una classe o part de la comunitat pugui esdevenir riquesa i poder i l'altra caure fins a la pobresa i la dependència abjectes, simplement per l'acció fiscal del govern; i això, a més, només arran de transferències, fins i tot en un sistema d'impostos equitatius que gravessin només els ingressos. Si aquest pot arribar a ésser l'efecte d'impostos i transferències, quan es limitessin als seus objectius legítims —recaptar ingressos per a l'administració pública—, ens podem fer una idea de fins a quin punt pot quedar una part esclafada, i una altra enaltida sobre la ruïna de la primera, a força de pervertir sistemàticament la capacitat tributària i de despesa amb vista a beneficiar i enfortir una part de la comunitat a costa de l'altra. Que això s'utilitzarà així, a menys que s'impedeixi és, per mor de la naturalesa humana, tan cert com que això es pot utilitzar així; i és igual de segur, pel ma-

teix motiu, que, si no s'impedeix, donarà lloc a dos grups, i conflictes i lluites violents entre ells, per obtenir el control del govern.

Tampoc no és menys segur, arran de l'acció de totes aquestes causes, que la majoria dominant pogués tenir, en un moment determinat, la mateixa tendència a l'opressió i a l'abús de poder que tindrien governants no sotmesos al control derivat del dret a vot. No es pot atribuir cap raó, de fet, perquè aquests darrers puguin abusar del seu poder, que no pugui aplicar-se amb la mateixa força a l'anterior situació: a través del dret de sufragi la majoria dominant seria en realitat, qui governés: esdevindria el poder controlador, dominant i exempt d'haver de retre comptes; i aquells qui elaboren i executen les lleis no serien en realitat res més que els seus representants i agents.

El fet que qui realment governés es correspongués amb la majoria de la comunitat tampoc no contrarestaria una tendència originada en la naturalesa de l'home, i que, com a tal, no pot dependre del nombre dels qui puguin ostentar els poders del govern. Sigui més gran o més petita, tan una majoria com una minoria, necessàriament ha de tenir una característica inherent en cadascun dels individus que la composen; i com que en cadascuna d'elles els sentiments individualistes predominen sobre els socials, tan l'una com l'altra tindran la mateixa tendència cap a l'opressió i l'abús de poder. La raó val per a totes les formes de govern, tant si és d'un, d'uns quants o de molts. En totes hi ha d'haver necessàriament uns governants i uns governats, una part dominant i una de sotmesa. Una n'implica l'altra; i en conjunt, totes dues tenen la mateixa relació entre si, i, en la part governant, la mateixa tendència a l'opressió i l'abús de poder. Quan la majoria és al poder, tant se val com es puguin exercir les potestats, sigui directament

per si mateixa o indirectament, a través de representants o agents. Sigui com sigui, la minoria serà la part governada o subjecta de la mateixa manera que ho és el poble en una aristocràcia, o els súbdits en una monarquia. L'única diferència en aquest aspecte és que en el govern d'una majoria, la minoria pot esdevenir la majoria, i la majoria la minoria, per mitjà del dret de sufragi, i per tant poden canviar les seves posicions respectives, sense la intervenció de la força i la revolució. Però el temps en què s'exerceixi el poder, sigui un mandat fix o indeterminat, no pot per si mateix contrarestar la tendència inherent al govern a l'opressió i l'abús de poder. Ben al contrari, la mateixa indeterminació del mandat, combinada amb el violent combat entre grups que ha de precedir sempre un canvi de partits en aquests governs, tendiria més aviat a incrementar que no a disminuir la tendència a l'opressió.

Així doncs, com que el dret de sufragi, sense cap més altra disposició, no pot contrarestar aquesta tendència del govern, la següent qüestió que cal considerar és: ¿en què consisteix aquesta altra disposició? Això vol l'atenció més seriosa, perquè de totes les qüestions incloses en la ciència del govern, aquesta implica un principi que és el més important i el menys comprès, i, quan es comprèn, és el més difícil d'aplicar a la pràctica. De fet, és decididament el principi que fa la constitució, en el seu sentit estricte i limitat.

El que s'ha dit posa de manifest que aquesta disposició ha de tenir una naturalesa pensada per poder impedir que qualsevol grup o associació d'interessos empri les potestats del govern per beneficiar-se a costa dels altres. Aquí rau tot el mal: i en la mesura exacta en què l'impedirà, o deixarà d'impedir-lo, en el mateix grau durà a terme o deixarà de dur la finalitat que es pretén assolir. Només hi ha una manera certa d'assegurar aquest resultat, i és adoptant alguna restricció o

limitació que impedeixi efectivament que qualsevol altre grup d'interès, o combinació de grups d'interessos, obtingui el control exclusiu del govern fins al punt de fer inútils tots els intents encaminats a aquest fi. De fet, només hi ha una única manera en què es pot aconseguir, i és que el parer de cada grup o part de la comunitat que pugui quedar desigualment o negativament afectat per l'acció del govern, es consideri per separat sigui a través de la seva pròpia majoria o a través de qualsevol altre mitjà que permeti que pugui expressar amb justícia la seva veu, i requerir el consentiment de cada grup, sigui per fer tirar endavant o frenar l'acció governamental. Igualment, això només es pot aconseguir d'una única manera, i és mitjançant un organisme del govern —i si molt convé per a aquest propòsit, també de la comunitat— que, en dividir i distribuir les potestats del govern, atorgui a cada divisió o grup, mitjançant el seu òrgan adequat, veu i vot en l'elaboració i execució de les lleis, i un veto a la seva execució. Només gràcies a aquest organisme es pot fer que l'assentiment unànime sigui necessari per posar en marxa l'acció del govern, i que, en conseqüència, es faci efectiva la capacitat per aturar-ne l'acció, un cop posada en marxa; i només a través d'un o altre mecanisme es poden protegir els diversos grups, ordres, classes o parts en què es pot dividir la comunitat i impedir el conflicte i la lluita entre ells: fent que sigui impossible que el govern es pugui posar en marxa sense el consentiment unànime de tots.

Un òrgan com aquest, combinat amb el dret de sufragi, proporciona de fet els elements constitutius d'un govern constitucional. L'un, el dret de sufragi, en fer que els qui fan i executen les lleis tinguin una responsabilitat i hagin de retre comptes davant aquells sobre els qui recauen les seves accions, impedeix que els governants oprimeixin els governats;

i l'altre, en impossibilitar que cap grup o associació de grups, classes, ordres, o parts de la comunitat, pugui obtenir el control exclusiu, impedeix que cap d'ells oprimeixi l'altre. És clar que l'opressió i l'abús de poder, si es produeixen, han de provenir d'un àmbit o de l'altre. No poden provenir d'enlloc més. Se segueix que tots dos, sufragi i òrgan adequat en combinació, són suficients per contrarestar la tendència del govern a l'opressió i l'abús de poder, i per limitar-lo a l'acompliment dels grans fins per als quals es va crear.

En arribar a aquesta conclusió, he suposat que l'òrgan era perfecte, i que els diversos grups, parts o classes de la comunitat són prou instruïts per entendre'n el caràcter i l'objectiu, i per exercir, amb la deguda intel·ligència, el dret de sufragi. En el mateix grau que qualsevol d'aquests pogués ésser defectuós, el govern no aconseguiria acomplir el seu fi. Però això no posa en dubte la veritat dels principis en què es basa. Tots els principis elementals, en reduir-los a la forma adequada en aplicar-los a usos pràctics, estan exposats a dificultats; però no per això són menys certs o valuosos. Quan un òrgan és perfecte, tots els interessos hi seran representats plenament i veritablement, i evidentment, també hi serà representada tota la comunitat. Pot ésser difícil, o fins i tot impossible, crear un òrgan perfecte; però, encara que això sigui cert, encara que, en comptes del parer de cadascun i de tots, només adquirís el d'uns quants grups d'interessos grans i prominents, no deixaria, en gran part, si no del tot, de satisfer el fi que persegueix una constitució. Perquè, en aquest cas, si una part immensa de la comunitat, en comparació amb la totalitat, acceptés o donés suport a l'acció del govern, el nombre de persones que serien saquejades seria tan petit, i el nombre dels beneficiats tan gran, que no donaria motius per a l'opressió i l'abús de poder. De fet, per molt imperfecte que sigui

l'òrgan, sempre tindrà un major o menor efecte en la reducció d'aquesta tendència.

A partir del que s'ha comentat es pot inferir fàcilment que l'efecte d'aquest òrgan no és el de substituir ni disminuir la importància del dret de sufragi, sinó col·laborar-hi i perfeccionar-lo. L'objecte del dret de sufragi és reunir el parer de la comunitat. Com més plenament i perfectament ho acompleixi, més plenament i perfectament acomplirà el seu fi. Però el màxim que pot assolir, tot sol, és reunir el parer de la majoria, és a dir, dels grups o l'associació de grups d'interessos més forts, i suposar que aquest és el parer de la comunitat. Només amb l'ajuda d'un òrgan adequat es pot aplegar el parer de tota la comunitat, de cadascun dels seus grups: de cadascun, mitjançant el seu òrgan adequat, i del conjunt, a través de tots ells units. Aquest fóra en veritat el parer de tota la comunitat; perquè qualsevol diversitat d'interessos que cada grup es pogués contenir, ja que tots tindrien el mateix interès en relació amb l'acció del govern, i els individus que en componguessin cadascun estarien representats plenament i veritablement per la seva pròpia majoria o òrgan adequat, considerat amb relació als altres grups. En resum, tots els individus de tots els grups podrien refiar-se, amb confiança, de la seva majoria o òrgan adequat, enfront de tots els altres grups.

Del que s'ha dit se segueix que hi ha dos modes diferents en què es pot obtenir el parer de la comunitat; l'un, senzillament, el dret al sufragi, sense complements; l'altre, el dret de participar a través de l'òrgan adequat. Tots dos obtenen el parer de la majoria. Però l'un només té en compte el número de vots per aconseguir la majoria necessària, i considera tota la comunitat com una unitat, com si en conjunt només tingués un únic interès comú, i reuneix el parer de la majoria, que el considera com el parer de la comunitat. L'altre, en

canvi, té en compte la diversitat d'interessos a més del número de vots: considera que la comunitat està composta de grups amb interessos diferents i en conflicte pel que fa a l'acció del govern; i assumeix el parer de cadascun, a través de la seva pròpia majoria o òrgan adequat, i el parer unànim de tots, com el parer de la comunitat sencera. El primer mode l'anomenaré majoria; i el segon, unanimitat o majoria constitucional. En dic majoria constitucional perquè és un element essencial en tot govern constitucional, tingui la forma que tingui. Tan gran és la diferència, en l'aspecte polític, entre totes dues majories, que no es poden confondre sense produir errors greus i fatals, i amb tot la distinció entre elles ha passat tan completament per alt que quan s'empra el terme *majoria* en els debats polítics s'aplica exclusivament per designar la primera, com si no n'hi hagués cap altra. Fins que no es reconegui i s'entengui més bé aquesta distinció, hi continuarà havent una gran propensió a cometre errors tant quan es construeixen amb propietat governs constitucionals, especialment en el cas de governs democràtics, com quan es volen conservar en el cas de governs pròpiament constitucionals. Fins llavors, el govern tindrà una forta tendència a lliscar, primer, cap a un govern de majoria i, finalment, cap a un govern absolut d'alguna altra forma. Per demostrar que per força ha d'ésser així, i alhora per assenyalar més marcadament la diferència entre tots dos, a fi d'evitar l'error que ens passi per alt, proposo analitzar el tema més extensament.

L'error primer i principal que sorgeix naturalment quan la distinció esmentada passa per alt és confondre la majoria amb el poble, i de manera tan completa que es consideren idèntics. És una conseqüència que se segueix necessàriament de tenir la primera noció de majoria per l'única. Tothom reconeix que un govern popular, o democràcia, és el govern del poble, ja

que els termes ho impliquen. Un govern perfecte d'aquesta mena seria el que inclogués el consentiment de tots els ciutadans o membres de la comunitat; però això és tan inviable, en opinió dels qui consideren la primera noció de majoria com l'única, i en no poder concebre cap altra manera d'obtenir el parer del poble, es veuen obligats a adoptar-la com a única base veritable per al govern popular, en contraposició a governs aristocràtics o monàrquics.

Així de constrets, estan forçats a continuació a considerar la majoria com si fos de fet el poble sencer; és a dir, la part més gran com la totalitat; i el govern de la part més gran com el govern de la totalitat. És així que totes dues parts es confonen, i una part passa a identificar-se amb la totalitat. I és així també que tots els drets, poders i immunitats del conjunt del poble s'atribueixen a la majoria; i, entre d'altres, l'autoritat suprema i sobirana d'instituir i abolir governs a voluntat.

Aquest error radical, conseqüència de confondre totes dues parts de la comunitat i de considerar la primera noció de majoria com l'única possible, ha contribuït més que cap altra causa a impedir la formació de governs constitucionals democràtics, i a destruir-los fins i tot quan s'han format. Porta a la conclusió que, en la formació i institució del govern, res no és tan necessari com el dret de sufragi, i l'assignació a cada part de la comunitat d'una representació al govern, en proporció al vots emesos. Si la majoria fos de debò el poble, i si, obtenir-ne de veritat el seu parer equivalgués a obtenir de veritat el parer de tot el poble, un govern constituït d'aquesta manera seria un model veritable i perfecte d'un govern constitucional popular; i qualsevol desviament l'allunyaria de la seva excel·lència. Però com que no és el cas —com que la majoria, en comptes d'ésser el poble, n'és tan sols una part—, aquest govern, en comptes d'ésser un model veritable i per-

fecte del govern popular, és a dir, d'un poble autogovernat, no és més que el govern d'una part sobre una part: la porció major sobre la menor.

Però aquest malentès sobre els veritables elements del govern constitucional no acaba aquí. En comporta d'altres igualment falsos i fatals, en relació amb els mitjans més escaients per mantenir-los i perpetuar-los, quan, per alguna combinació de circumstàncies afortunada, es formen correctament. Perquè els qui cauen en aquests errors consideren les restriccions que l'òrgan imposa a la voluntat de la majoria com restriccions a la voluntat del poble, i, per tant, no tan sols inútils, sinó errònies i malintencionades. D'aquí que provin de destruir l'òrgan, amb l'esperança enganyosa de tornar més democràtic el govern.

Aquestes són algunes de les conseqüències de confondre la majoria amb la totalitat, i de considerar la majoria com l'única via possible. I és per això, que s'han establert adequadament tan pocs governs democràtics, i que, d'aquests pocs, un nombre tan petit ha pogut durar. I aquest ha de continuar essent el resultat mentre aquests errors continuïn essent dominants.

Hi ha un altre error, de caràcter similar, la influència del qual contribueix en gran mesura als mateixos resultats: em refereixo a l'opinió prevalent que una constitució escrita, que contingui restriccions adequades a les potestats del govern, és suficient, per si mateixa, sense l'ajuda de cap òrgan —excepte el que és necessari per separar-ne els diferents departaments del govern i fer-los independents entre si—, per contrarestar la tendència de la majoria a l'opressió i l'abús de poder.

Una constitució escrita té sens dubte molts i considerables avantatges; però és un greu error suposar que la simple inclusió de disposicions per restringir i limitar les potestats del govern, sense dotar-les dels mitjans d'imposar-ne el compliment,

serà suficient per impedir que la part majoritària i dominant abusi de les seves potestats. Com que és el grup en possessió del govern i, per raó de la mateixa naturalesa humana que fa que el govern sigui necessari per protegir la societat, estarà a favor de les potestats concedides per la constitució, i s'oposarà a les restriccions que pretenguin limitar-les. Com a grup majoritari i dominant, no tindrà cap necessitat d'aquestes restriccions per protegir-se. L'urna ja seria tota sola una protecció més que suficient. Com que no en necessitaria cap altra, al cap d'un cert temps el grup acabaria considerant aquestes limitacions com a restriccions innecessàries i inadequades, i provaria d'eludir-les, amb vista a augmentar el seu poder i influència.

El grup minoritari o més feble, ben al contrari, enfilaria la direcció contrària, i les consideraria essencials per protegir-se del grup dominant. Per això provaria de defensar i ampliar les restriccions, i de limitar i contreure les potestats. Però quan no tingués mitjans per obligar el grup majoritari a observar les restriccions, l'únic recurs que li quedaria seria una interpretació estricta de la constitució, és a dir, una interpretació que confinés aquestes potestats als límits més estrets que admetés el significat de les paraules emprades.

A això, el grup majoritari hi oposaria una interpretació àmplia, una que assignés a les paraules del text el significat més ampli de què fos susceptible. Aleshores fóra interpretació contra interpretació; una per contreure i l'altra per ampliar les potestats del govern fins al punt màxim. Però de què serviria la interpretació estricta del grup minoritari, contra la interpretació àmplia del major, quan un tindria totes les potestats del govern per dur-ne a terme la interpretació, i l'altre estaria mancat de tots els mitjans per imposar la seva interpretació? En un combat tan desigual, no hi hauria cap dubte sobre el

resultat. El grup favorable a les restriccions quedaria derrotat. De primer, potser causaria algun respecte, i faria quelcom per aturar la marxa dels abusos; però, en el decurs del combat, se l'acabaria veient com a irrealista i prou; i de manera ben merescuda, en efecte, si es permetés la bogeria de suposar que fos possible oposar-se amb èxit al grup en possessió dels vots majoritaris i la força física del país només apel·lant a la raó, la veritat, la justícia o les obligacions imposades per la constitució. Perquè quan aquestes, per si mateixes, exerceixin prou influència per aturar la mà del poder, ja no hi haurà cap necessitat del govern per protegir la societat, ni de constitucions per impedir que el govern abusi dels seus poders. El fi del combat seria la subversió de la constitució, sigui per una interpretació a la baixa —quan el significat admeti algun dubte— o per la substitució, a la pràctica, del que diuen les seves disposicions pel que s'anomena una interpretació d'ús partidista; o, finalment, quan cap altre estratagema fos a l'abast, per deixar-les de banda obertament i desvergonyidament. Mitjançant l'un o l'altre, els límits establerts acabarien essent anul·lats, i el govern es transformaria en un de poders il·limitats.

Aquest resultat tampoc no s'impediria amb la divisió del govern en departaments separats i, els uns respecte als altres, independents. Aquesta divisió pot contribuir molt a facilitar-ne el funcionament, i a assegurar per a la seva administració més cautela i deliberació; però com que tots els departaments —i, és clar, el govern sencer— estarien sota el control de la majoria, és tan evident que no requereix explicació que una simple distribució de les potestats entre els seus agents o representants, poc o res podria fer per contrarestar la seva tendència a l'opressió i l'abús de poder. Per aconseguir-ho, caldria anar un pas més enllà i convertir els diversos departaments en

òrgans dels diferents grups o parts de la comunitat, i dotar-los tots d'un veto sobre els altres. L'efecte d'aquesta mesura seria canviar el govern de la majoria a la unanimitat.

Després d'explicar els motius per què és tan difícil formar i mantenir el govern constitucional popular mentre es passi per alt la distinció entre totes dues majories i prevalgui l'opinió que una constitució escrita, amb restriccions limitades i una divisió de poders adequada és suficient per contrarestar la tendència de la majoria a l'abús de poder, procediré a continuació a explicar, més a fons, per què la unanimitat és un element indispensable per formar governs constitucionals, i per què la majoria aritmètica, per si mateixa, per força i en tots els casos fa absoluts els governs.

La conseqüència necessària d'obtenir el parer de la comunitat mitjançant la unanimitat és, tal com he explicat, donar a cada grup o part de la comunitat la capacitat de vetar els altres. És aquesta negativa recíproca entre els diversos grups en conflicte allò que confereix a cadascun el poder de protegir-se i col·loca els drets i la seguretat de tots allà on només poden estar amb seguretat, sota la seva pròpia custòdia. Sense això no hi pot haver cap resistència sistemàtica, pacífica o efectiva a la tendència natural de tots a entrar en conflicte amb els altres; i sense això no hi pot haver cap constitució. És aquest poder de veto —el poder d'impedir o aturar l'acció del govern—, s'anomeni amb el terme que sigui —veto, interposició, anul·lació, control o equilibri de poder—, allò que, de fet, crea la constitució. No són més que termes diferents per a la mateixa potestat de negar. En totes les seves formes, i amb tots els termes, deriva de la unanimitat. Sense ella no hi pot haver veto; i sense dret a veto, no hi ha constitució. Aquesta afirmació és certa amb relació a tots els governs constitucionals, tinguin la forma que tinguin. De fet, és la potestat negativa allò

que fa la constitució, i la positiva la que fa el govern. Una és el poder d'actuar, i l'altra el poder d'impedir o aturar l'acció. Totes dues, combinades, fan els governs constitucionals.

Però com que no hi pot haver cap constitució sense la capacitat de veto, i cap capacitat de veto sense una majoria d'unanimitat, se segueix necessàriament que quan la majoria té el control únic del govern no hi pot haver constitució; ja que la constitució implica limitació o restricció, i, evidentment, és incoherent amb la idea de poder únic o exclusiu. Per això la majoria, sense associar-se amb la idea d'unanimitat, forma per força, en tots els casos, un govern absolut.

En efecte, és el *poder únic* el que exclou la capacitat de veto i constitueix el govern absolut, i no el *nombre* de vots en què el poder es fonamenta. La majoria és amb la mateixa certesa un *poder únic*, i exclou el dret de veto tan completament com ho fa el govern absolut d'un de sol o de pocs. El govern de majoria és un govern democràtic tan absolut com ho són els governs monàrquics o aristocràtics. Per consegüent, hi comparteix la mateixa tendència a l'opressió i a l'abús de poder.

Els governs constitucionals, siguin del tipus que siguin, són de fet molt més similars entre si, en l'estructura i el caràcter, que no ho són, respectivament, entre governs absoluts, fins i tot de la seva pròpia mena. Tots els governs constitucionals, de qualsevol classe que puguin ésser, obtenen el parer de la comunitat a través de les seves parts: cadascun a través del seu òrgan adequat; i consideren el parer de totes les seves parts com el parer de la totalitat. Tots es basen en el dret de sufragi, i en uns governants que han de retre comptes, directament o indirectament. Ben al contrari, tots els governs absoluts, siguin de la forma que siguin, concentren el poder en un individu o òrgan lliure de tot control i responsabilitats, la voluntat del qual es té pel parer de la comunitat. Per això la distinció important i àm-

plia entre els governs no rau en si són d'un, de pocs o de molts individus o òrgans, sinó entre els constitucionals i els absoluts.

D'això se'n desprèn una altra distinció, que, tot i que de caràcter secundari, assenyala molt marcadament la diferència entre aquestes formes de govern. Em refereixo al seu respectiu principi de conservació: és a dir, el principi en virtut del qual es mantenen i conserven. Aquest principi, als governs constitucionals, és l'*acord mutu*, i als governs absoluts, la *força*, tal com s'explicarà tot seguit.

Ja s'ha demostrat que la mateixa naturalesa de l'home que duu els qui governen a oprimir els governats —si no s'impedeix— durà, amb la mateixa força i certesa, els segons a resistir-se a l'opressió, quan posseeixin els mitjans de fer-ho pacíficament i amb èxit. Però els governs absoluts de tota mena, exclouen tots els altres mitjans de resistència a la seva autoritat, a banda de la força; i, és clar, no deixen cap altra alternativa als governats que avenir-se a l'opressió, per gran que pugui ésser, o recórrer a la força per tal d'enderrocar el govern. Però el temor a aquest recurs ha de portar necessàriament el govern a preparar-se per respondre a la força i protegir-se; per això, necessàriament, la força esdevé el principi conservador de tots els governs d'aquesta mena.

En canvi, el govern de la majoria d'unanimitat, en què l'organisme seria perfecte, exclouria la possibilitat d'opressió, en donar a cada grup, part o ordre —allà on hi ha classes establertes— els mitjans de protegir-se, amb el seu dret de veto, contra totes les mesures concebudes per beneficiar els interessos particulars d'altres a costa seva. Tindria l'efecte, doncs, de fer que els diversos interessos, parts o ordres —segons pugui ésser el cas— desistissin d'intentar adoptar cap mesura concebuda per promoure la prosperitat d'un individu, o més, a costa del sacrifici dels altres; i així forçar-los a unir-se només

en les mesures que promoguessin la prosperitat de tots, com a únic mitjà per impedir la suspensió de l'acció del govern, i d'aquesta manera, evitar l'anarquia, el pitjor de tots els mals. És per mitjà d'aquesta resistència autoritzada i efectiva que s'impedeix l'opressió, i se substitueix la necessitat de recórrer a la força, en governs d'unanimitat; i així, l'acord mutu, en comptes de la força, n'esdevé el principi que els permet conservar-se.

Potser fóra més estrictament correcte vincular el principi de conservació dels governs constitucionals a la necessitat que empeny els diversos grups, parts, o ordres, a l'acord mutu, com a únic camí per promoure la prosperitat respectiva, i evitar l'anarquia. Cap necessitat pot ésser més urgent i imperiosa que la d'evitar l'anarquia. És la mateixa que la que fa que el govern sigui indispensable per mantenir la societat, i no és menys imperativa que la que imposa obediència a la força superior. En els seus orígens, la veu d'un poble —emesa sota la necessitat d'evitar la més gran de les calamitats, a través dels òrgans d'un govern establert per suprimir l'expressió de tots els interessos parcials i egoistes, i per manifestar de manera plena i fidel el parer de la comunitat completa, en relació al seu benestar comú— pot anomenar-se, sense caure en la impietat, *la veu de Déu*. Anomenar-ne així qualsevol altra sí que fóra impiu.

En declarar que la força és el principi de conservació dels governs absoluts, i l'acord mutu el dels constitucionals, he suposat que tots dos eren perfectes en la seva categoria; però no sense tenir en compte que pocs o cap, de fet, han estat mai tan absoluts que no tinguessin cap limitació, i cap de tan perfectament organitzat que representés plenament i perfectament la veu de la comunitat sencera. Essent aquest el cas, a la pràctica tots han d'apartar-se més o menys dels principis que els sostenen i mantenen respectivament; i el suport en depèn

més o menys de la força o de l'acord mutu, segons si predomina en les respectives organitzacions la forma absoluta o la constitucional.

Tampoc no he perdut de vista, en declarar que els governs absoluts exclouen tots els mitjans de resistència a la seva autoritat que no siguin el de la força, el cas de governs de majoria, que constitueixen, aparentment, una excepció. És cert que, en aquests governs, el grup minoritari i sotmès, en principi, té dret a oposar-se i resistir al grup majoritari i dominant, a través de les urnes, i que el pot fer fora i ocupar-ne el lloc, si pot obtenir una majoria de vots. Però no és menys cert que això no fóra més que un simple canvi en les relacions de tots dos grups. El grup minoritari i sotmès esdevindria el majoritari i dominant, amb la mateixa autoritat absoluta i tendència a l'abús de poder; i el grup majoritari i dominant es convertiria en el grup minoritari i sotmès, amb el mateix dret a resistir a través de les urnes; i si hi reeixís, tornarien a canviar les relacions, amb les mateixes conseqüències. Però aquest estat de coses ha d'ésser per força provisional. El conflicte entre tots dos grups ha de transferir-se, tard o d'hora, d'una apel·lació a les urnes a una apel·lació a la força, com passo a explicar tot seguit.

El conflicte entre tots dos grups, en el govern de majoria, tendeix necessàriament a transformar-se en una lluita per la distribució de càrrecs i retribucions del govern; i en el procés de la lluita, per tal d'obtenir un objecte cobejat amb tanta vehemència, tothom recorrerà a qualsevol mesura que sembli més adequada per efectuar aquest propòsit. Si un adoptés qualsevol mesura, per censurable que fos, que pogués reportar-li un avantatge, obligaria l'altre a seguir-ne l'exemple. En aquest cas per tenir èxit fóra indispensable evitar la divisió i mantenir la unitat; i d'aquí, arran d'una necessitat inherent a

la naturalesa d'aquests governs, cada grup ha d'ésser alternativament obligat, per tal d'assegurar la victòria, a recórrer a mesures per concentrar el poder sobre els seus moviments en cada cop menys mans, a mesura que la lluita es torna més violenta. Això, amb el pas del temps, ha de dur a que els grups s'organitzin, a que celebrin reunions dels dirigents i a que s'estableixi una disciplina interna; i tot plegat, a la conversió de la capacitat de distribuir càrrecs i retribucions governamentals en mitjans per recompensar els serveis partidistes, a fi d'assegurar la fidelitat i augmentar el zel dels membres del partit. L'efecte de tot això, fins i tot en les primeres fases del procés, que és quan els efectes són menys perniciosos, seria posar el control de tots dos grups en mans de les seves respectives majories; i el govern mateix, literalment, sota el control de la majoria del partit dominant, en un moment determinat, en comptes de la majoria de tota la comunitat; que és, segons la teoria sobre aquesta forma de govern, el seu fonament. Així doncs, en la primera fase del procés, el govern esdevé govern d'una minoria en comptes d'una majoria. Una minoria, normalment, i en les circumstàncies més favorables, de no gaire més d'una quarta part de la comunitat sencera.

Però el procés, pel que fa a la concentració de poder, no s'aturaria en aquesta fase. El govern passaria gradualment de mans de la majoria del partit a les dels seus dirigents, quan la lluita esdevingués més intensa, i els càrrecs i retribucions del govern fossin els únics objectes cobejats. En aquesta fase, els principis i la política perdrien tota influència en les eleccions; i l'astúcia, la falsedat, l'engany, la calúmnia, el frau i les grolleres apel·lacions als apetits de les capes més baixes i més indignes de la comunitat, ocuparien el lloc de la raó assenyada i el debat il·lustrat. Quan aquests haguessin degradat i corromput del tot la comunitat, i s'haguessin exhaurit totes les

arts i els plans del grup, el govern alternaria entre totes dues faccions (perquè en això s'hauran convertit els grups) en cada successiva elecció. Tampoc no fóra capaç de conservar el poder més enllà d'un termini fixat; perquè aquells que persegueixen un càrrec i influència esdevindrien massa nombrosos perquè els poguessin recompensar els càrrecs i la influència de què disposa el govern; i com que aquests serien els únics objectius perseguits, els decebuts posarien el seu pes a l'altre plat de la balança en les següents eleccions, amb l'esperança de tenir més èxit en el proper gir de la roda. Aquestes oscil·lacions continuarien fins a la confusió, la corrupció, el desordre i l'anarquia, conduirien a un recurs a la força, que aniria seguit d'una revolució en la forma del govern. Aquesta ha d'ésser la fi del govern de majoria; i aquest, en resum, el procés que ha de travessar, en el decurs regular dels esdeveniments, abans que hi pugui arribar.

Aquesta transició seria més o menys ràpida, segons les circumstàncies. Com més nombrosa la població, més extens el país, més diversificats el clima, les produccions, les activitats i el caràcter de la gent, com més rica, cultivada i industrialitzada sigui la seva situació —i major la quantitat d'ingressos i transferències—, menys preparada estarà la comunitat per a aquest govern, i més ràpid serà el trànsit. D'altra banda, podria ésser lent en la seva progressió entre les comunitats petites, durant les primeres etapes de la seva existència, amb ingressos i pagaments molt petits, i una població d'hàbits simples; sempre que el poble sigui prou intel·ligent per exercir com cal el dret al sufragi, i estigui prou avesat a les normes necessàries per governar les deliberacions de cossos legislatius. És potser l'única forma de govern democràtic o popular adequada per a un poble que es manté en aquest estat. Qualsevol altra fóra no tan sols massa complexa i incò-

moda, sinó també innecessària per protegir contra l'opressió, quan el motiu fos emprar el poder per a aquest propòsit fos tan feble. I per això les colònies de països amb governs constitucionals, si se les deixa fer soles, adopten normalment governs basats en la majoria. Però a mesura que la població creix, la riquesa s'acumula i, sobretot, els ingressos i les transferències arriben a ésser grans, i els governs d'aquesta forma es tornen cada cop menys adequats per la situació de la societat; fins que, si no és que en l'endemig es transformen en governs basats en la unanimitat, han d'acabar recorrent a la força, i després es produeix un canvi radical en la seva estructura i caràcter; i el més probable és que passin a ésser una monarquia de caire absolut, tal com s'explica a continuació.

En efecte, hi ha una contradicció tan gran entre els governs populars i la força, o, per ésser més concrets, el poder militar, que la conseqüència gairebé necessària d'un recurs a la força, per part d'aquests governs, per tal de mantenir l'autoritat és no tan sols un canvi de forma, sinó un canvi en la direcció més oposada: la monarquia absoluta. Una és el contrari de l'altra. Per la naturalesa dels governs populars, el control de les seves potestats es confereix a la majoria, mentre que el poder militar, per ésser eficient, ha d'atorgar-se a un sol individu. Quan, doncs, en governs de majoria, tots dos grups recorren a la força en la seva lluita per la supremacia, qui està al capdavant del grup victoriós tindrà el control del mateix govern. I per això, en aquests combats, el grup que pot imposar-se normalment trobarà, en el comandant de les seves forces, un amo sota el qual el gran cos de la comunitat s'alegrarà de trobar protecció contra l'agitació incessant i les lluites violentes de dues faccions corruptes només a la cerca del poder com a mitjà per assegurar-se els càrrecs i retribucions del govern.

Per la mateixa causa, es dóna una tendència entre els governs aristocràtics a acabar en governs de monarquia absoluta; però de cap manera en aquests casos la tendència esdevé tan forta, perquè l'aversió existent entre el poder militar i l'aristocràtic és menor que l'existent entre el poder militar i els governs democràtics.

De fet, es pot adoptar una posició més àmplia: a saber, que als governs constitucionals de tota mena hi ha una tendència a degenerar en les respectives formes absolutes; i en tots els governs absoluts, en el de forma monàrquica. Però els governs constitucionals de tipus democràtic tendeixen molt més a degenerar en les respectives formes absolutes que no en cap de les altres formes; perquè, entre altres motius, la distinció entre les formes constitucional i absoluta dels governs aristocràtic i monàrquic està molt més marcada que en els governs democràtics. L'efecte d'això és que els diversos ordres o classes en una aristocràcia o una monarquia siguin molt més gelosos i vigilants respecte d'invasions dels seus respectius drets; i més resolts i perseverants en la resistència als intents de concentrar el poder en una classe o en una altra. En contrast amb això, la línia entre totes dues formes als governs populars s'entén de manera tan imperfecta, que prou sovint amics honestos i sincers de la forma constitucional, en comptes d'observar amb malfiança i aturar-ne la tendència a degenerar en formes absolutes, no tan sols la contemplen amb aprovació, sinó que empren tots els seus poders per incrementar-ne la força i l'ímpetu, amb la vana esperança de fer un govern més perfecte i popular. Potser la majoria hauria d'ésser sovint un dels elements d'una democràcia constitucional; però fer-ne l'únic element, a fi de perfeccionar la constitució i tornar més popular el govern, és un dels errors polítics més greus i fatals.

Un dels altres avantatges que els governs basats en la unanimitat tenen respecte als de majoria —i que il·lustra amb contundència el seu caràcter més popular— és que poden admetre, amb seguretat, una major extensió del dret de sufragi. En aquests governs el sufragi universal es pot estendre amb seguretat: és a dir, a tot ciutadà baró d'edat madura, amb poques excepcions; però no es pot estendre tant en els de majoria, sense situar-los en darrera instància sota el control de les capes més ignorants i dependents de la comunitat. Perquè quan la comunitat esdevé nombrosa, rica, cultivada i molt civilitzada, la diferència entre rics i pobres no triga a accentuar-se; i el nombre dels ignorants i dependents serà més gran en proporció a la resta de la comunitat. Amb l'augment d'aquesta diferència, la tendència al conflicte entre tots dos esdevindrà més forta; i quan els pobres i dependents siguin proporcionalment més nombrosos, als governs de majoria no mancaran dirigents entre els rics i ambiciosos que els incitin i dirigeixin en els seus intents d'obtenir el control.

El cas és diferent en governs basats en la unanimitat. En aquests el mer nombre de vots no comporta un control absolut, i com que els rics i els intel·ligents comparteixen amb els pobres i els ignorants els interessos dels seus respectius grups de la comunitat, n'esdevenen els dirigents i protectors. Per això, com que els pobres i els ignorants no tindrien ni esperança ni incentius per unir-se als primers per tal d'obtenir el control, el dret de sufragi, en aquest tipus de govern, es pot ampliar amb tota seguretat fins al límit esmentat anteriorment, sense caure en el risc que aquesta extensió del dret suposaria en els governs de majoria.

Els governs basats en la unanimitat tenen un gran avantatge en un altre aspecte. Em refereixo a la diferència en la respectiva tendència a dividir o unir la comunitat. La unani-

mitat, com s'ha demostrat, tendeix a unir la comunitat, encara que els interessos siguin diversificats o oposats; mentre que la majoria tendeix a dividir-la en dues parts en conflicte, encara que els interessos siguin units i compartits.

Ja s'ha aclarit que la majoria dividirà la comunitat, per homogènia que sigui, en dos grans grups, que s'embrancaran en lluites perpètues per obtenir el control del govern. La gran importància del que hi ha en joc ha de crear necessàriament forts lligams i antipaties de partit; lligams per part de cadascun dels membres als seus grups respectius, amb els esforços dels quals esperen assolir l'objectiu que tots desitgen; i antipaties cap al partit oposat, ja que representa l'únic obstacle al seu triomf.

Per tal de fer-nos una concepció justa de la seva força, cal tenir en compte que allò que s'aconseguirà o es perdrà, desperta les passions més fortes del cor humà: l'avarícia, l'ambició i la rivalitat. No cal estranyar-se, doncs, que una forma de govern que periòdicament posa en joc tots els seus càrrecs i retribucions, com a recompenses que cal disputar-se, divideixi la comunitat en dos grans grups en conflicte; ni que els lligams de partit, en el decurs de la lluita, esdevinguin tan forts entre els membres de cadascun que xuclin gairebé tots els sentiments de la nostra naturalesa, tant social com individual, ni que les antipaties mútues es duguin fins a l'extrem de destruir, gairebé del tot, qualsevol simpatia entre ells, i la substitueixin per l'aversió més forta. Tampoc no és sorprenent que sota la seva influència conjunta la comunitat deixi d'ésser el punt comú que els uneixi, ni que cada partit només trobi aquest punt comú en el seu propi si. És per això, doncs, que en aquests governs la devoció al grup arriba a ésser més forta que la devoció al país; la promoció dels interessos del grup, més important que la del bé comú del conjunt; i el seu triomf

i influència, objectius que generen molt més interès que la seguretat i prosperitat de la comunitat. És per això, també, que la majoria, en considerar la comunitat com una sola unitat, i, en aquest sentit, entendre que té els mateixos interessos en totes les seves parts, ha de dividir-la, pel seu necessari funcionament, en dues parts hostils, i originar, dins de les normes establertes, incessants hostilitats entre elles.

La unanimitat, en canvi, tendeix a unir els interessos més oposats i conflictius, i a associar el conjunt en un lligam comú amb el país. En donar a cada grup, o part, la capacitat de protegir-se a si mateix, s'impedeix tota lluita i enfrontament entre ells per assolir el poder, i d'aquesta manera se suprimeix no tan sols qualsevol sentiment encaminat a afeblir els lligams amb la totalitat, sinó que els sentiments individuals i socials s'uneixen en una devoció comuna al país. Cadascú veu i sent que pot promoure millor la seva pròpia prosperitat tot conciliant la bona voluntat i afavorint la prosperitat dels altres. I així per tot el conjunt de la comunitat s'escamparan sentiments afables entre les diverses parts; i, en comptes d'antipatia, una competència entre ells per promoure els interessos de cada grup, en la mesura en què això es pot fer de manera coherent amb els interessos de tots. Amb la influència conjunta d'aquestes causes, els interessos de tots s'unirien en els interessos comuns del conjunt; i així, la comunitat esdevindria una unitat, el punt comú de lligam de totes les seves parts. I així, en comptes de facció, lluita i enfrontament entre grups per assolir influència, hi hauria patriotisme, nacionalisme, harmonia i només una lluita per la supremacia quant a la promoció del bé comú del conjunt.

Però la diferència en el seu funcionament, en aquest aspecte, no acabaria aquí. Els efectes serien moralment tan elevats com

ho són políticament, tal com he provat de demostrar. De fet, la moral pública i la privada estan tan íntimament aliades que fóra difícil una altra possibilitat. Allò que políticament corromp i degrada la comunitat també l'ha de corrompre i degradar moralment. La mateixa causa que als governs de majoria dóna tanta força als lligams i a les antipaties de grup, fins al punt de situar el triomf i la influència del grup per damunt de la seguretat i la prosperitat de la comunitat, donarà amb la mateixa certesa prou força per superar qualsevol consideració per la veritat, la justícia, la sinceritat i les obligacions morals de tota mena. Ja es veu, doncs, que en les violentes lluites entre grups per l'elevada i resplendent recompensa dels càrrecs i retribucions del govern, s'incorre abundantment en la falsedat, la injustícia, el frau, l'artifici, la calúmnia i l'incompliment de la paraula com a armes legítimes, seguits de totes les influències corruptores i degradants.

Al govern basat en la unanimitat, en canvi, la mateixa causa que impedeix aquesta lluita, com a mitjà d'obtenir poder, i que fa que a totes les parts els interessi conciliar i promoure els interessos de les altres, exerciria una influència poderosa cap a la purificació i millora del caràcter del govern i del poble, tant moralment com políticament. Els mitjans per adquirir poder —o, més precisament, influència— en aquests governs serien els inversos. En comptes dels mals mitjançant els quals s'adquireix en els de majoria, les virtuts oposades —veritat, justícia, integritat, fidelitat i totes les altres que inspiren respecte i confiança— serien els mitjans més certs i efectius d'adquirir-lo.

Els efectes positius resultants tampoc no es limitarien a aquells que prenguessin una part activa en els afers polítics. S'estendrien a tota la comunitat. Perquè de totes les causes que contribueixen a formar el caràcter d'un poble, les que

s'obtenen més fàcilment i ràpida per mitjà del poder, influència i posició en el govern, són, de bon tros, les més poderoses. Aquests són els objectius que més cobegen les persones de talent i aspiracions; i la possessió dels quals causa el màxim de respecte i admiració. Però, en proporció exacta a aquest respecte i admiració hi haurà l'apreciació d'aquells que, amb la seva energia, intel·lecte i posició a la societat, estan cridats a exercir la major influència en la formació del caràcter d'un poble. Si el coneixement, la saviesa, el patriotisme i la virtut són els mitjans més certs d'adquirir-los, seran els més apreciats i cultivats; i això els convertiria en trets destacats del caràcter del poble. Però si, en canvi, l'astúcia, el frau, la traïció i la devoció al grup en fossin els més certs, serien els més valorats i esdevindrien trets assenyalats del seu caràcter. Tan poderosa és, en efecte, l'acció de la unanimitat en aquest aspecte que, si fos possible que una comunitat corrupta i degenerada instituís i mantingués un govern ben organitzat d'aquesta mena, per si mateix la purificaria i regeneraria; mentre que, d'altra banda, un govern basat completament en la majoria corrompria i degradaria el poble més patriòtic i virtuós amb la mateixa certesa. Tan gran és la diferència que els separa en aquest punt que, de la mateixa manera que un element o altre predomina en la construcció de qualsevol govern, en la mateixa proporció el caràcter del govern i el poble s'enaltirà o s'enfonsarà en l'escala del patriotisme i la virtut. Ni la religió ni l'educació poden contrarestar la forta tendència de la majoria a corrompre i degradar el poble.

Si es comparen tots dos, amb relació als fins amb vista als quals es crea el govern, la superioritat del govern d'unanimitat no resultarà menys marcada. Tal com s'ha dit, és doble: protegir i perfeccionar la societat. Però per preservar la societat cal protegir la comunitat enfront de la injustícia, la violència i

l'anarquia interiors, i enfront dels atacs de l'exterior. Si fracassa en qualsevol dels dos àmbits, fracassarà en l'objectiu principal el govern, i no en mereixerà el nom.

Per perfeccionar la societat cal desenvolupar les facultats, intel·lectuals i morals, de què està dotat l'home. Però el principal ressort del seu desenvolupament i, a través d'ell, del progrés, la millora i la civilització, amb totes les seves benediccions, és el desig dels individus de millorar la seva condició. Amb vista a aquest propòsit són indispensables la llibertat i la seguretat. La llibertat deixa tothom lliure per enfilar el camí que jutgi millor per promoure el seu interès i felicitat, mentre sigui compatible amb el fi principal per al qual s'institueix el govern; mentre que la seguretat garanteix a tothom que no se'l desproveirà dels fruits dels seus esforços per millorar la seva condició. Totes dues combinades donen a aquest desig l'impuls més fort de què és capaç. Perquè ampliar la llibertat més enllà dels límits assignats equivaldria a afeblir el govern i a tornar-lo incompetent per assolir el seu fi principal: la protecció de la societat enfront dels perills, interns i externs. L'efecte seria la inseguretat; i el de la inseguretat, afeblir l'impuls dels individus a millorar el seu estat, i per tant a retardar el progrés i la millora. D'altra banda, ampliar els poders del govern, per tal de contreure l'esfera assignada a la llibertat, tindria el mateix efecte, ja que incapacitaria els individus en els seus intents de millorar l'estat.

Aquí es troba el principi que assigna al poder i a la llibertat els seus àmbits propis, i els reconcilia tots dos en totes les circumstàncies. Perquè, si calgués poder per garantir els fruits dels esforços de la llibertat, aquesta, al seu torn, li ho tornaria amb escreix, amb un augment de la població, riquesa i altres avantatges, que el progrés i la millora concedeixen a la comunitat. En assignar així a cadascun el seu àmbit adequat,

cessen tots els conflictes entre ells, i tots han de cooperar i ajudar l'altre en l'acompliment dels grans fins per als quals s'institueix el govern.

Però el principi, aplicat a comunitats diferents, els assignarà límits diferents. Assignarà un àmbit més gran al poder i un de més reduït a la llibertat, o a l'inrevés, segons les circumstàncies. Al primer se li ha d'adjudicar sempre, en totes les circumstàncies, un àmbit prou gran per protegir la comunitat enfront del perill extern i la violència i l'anarquia interiors. La resta pertany a la llibertat. No se li pot adjudicar més de manera segura o correcta.

Però hi ha comunitats que requereixen una quantitat molt més gran de poder que d'altres per protegir-se de l'anarquia i els perills externs; i, és clar, l'àmbit de llibertat hi ha d'estar proporcionalment reduït. Les causes concebudes per ampliar-ne una i reduir-ne l'altra són nombroses i diverses. N'hi ha de físiques, com ara les fronteres obertes i exposades, envoltades de veïns poderosos i hostils. D'altres en són morals, com ara els diversos graus d'intel·ligència, patriotisme i virtut entre la massa de la comunitat, i la seva experiència i destresa en l'art de l'autogovern. D'aquestes, les morals en són de bon tros les més influents. Una comunitat pot posseir totes les qualificacions morals necessàries en un grau tan elevat que sigui capaç d'autogovernar-se en les circumstàncies més adverses; mentre que, d'altra banda, una altra en pot estar tan immersa en la ignorància i el vici que sigui incapaç de formar-se una concepció de la llibertat, o de la vida, fins i tot en les circumstàncies més favorables, en cap altra forma de govern que no sigui absoluta i despòtica.

Aquest principi, en totes les comunitats i en funció d'aquestes nombroses i diverses causes, assigna al poder i a la llibertat els seus àmbits adequats. Concedir a la llibertat, en qual-

sevol cas, un àmbit d'acció més ampli que el que aquest principi li atribueix, portaria a l'anarquia; i al final tot plegat conduiria a una reducció en comptes d'una ampliació del seu àmbit. La llibertat, doncs, quan s'imposa a un poble que no hi està preparat, en comptes d'una benedicció és una maledicció, ja que, en aquesta reacció, portaria de dret a l'anarquia, la pitjor de totes les malediccions. Cap poble, en efecte, no pot gaudir durant gaire temps de més llibertat que aquella a la qual li donen dret en justícia la seva situació i estat d'intel·ligència i moral. Si se n'hi concedeix més que aquesta, no trigarà a sumir-se en la confusió i el desordre, que aniran seguits, si no de l'anarquia i el despotisme, d'un canvi a una forma de govern més simple i absoluta; i, per tant, més adequada a la seva condició. Per això, pot ésser cert que un poble no tingui tanta llibertat com la que mereix en justícia i és capaç de gaudir, però el contrari és inqüestionablement cert: que cap poble no pot posseir gaire temps més del que mereix en justícia.

En rigor, la llibertat, tot i que és una de les majors benediccions, no ho és tant com la de la seguretat; ja que, així com el fi de la primera és el progrés i la millora de l'espècie, el de la segona n'és la conservació i perpetuació. Per això, quan totes dues entren en conflicte, la llibertat ha de cedir a la seguretat, sempre, ja que l'existència de l'espècie és més important que la seva millora.

Del que s'ha dit se segueix que és un error greu i perillós suposar que tothom té el mateix dret a la llibertat. És una recompensa que cal obtenir, no una benedicció que es concedeixi gratuïtament i igualment a tothom: Una recompensa reservada per als intel·ligents, els patriotes, els virtuosos i els qui la mereixen, i no un favor que s'atorgui a un poble massa ignorant, degradat i malvat per ésser capaç d'apreciar-lo o de

gaudir-ne. Tampoc no és cap menyspreu a la llibertat, que això sigui així i no pugui ésser de cap altra manera. Ben al contrari, l'elogi més gran que se'n pot fer, la distinció més orgullosa, és que una Providència ben sàvia l'ha reservada, com la recompensa més noble i elevada, per al desenvolupament de les nostres facultats, morals i intel·lectuals. A les persones de mèrit no se'ls podria atorgar una recompensa més apropiada que la llibertat, i a les que no ho són no se'ls podria infligir un càstig més just que estar sotmesos a un poder il·lícit i despòtic. Aquest favor sembla ésser resultat d'una llei fixa, i qualsevol intent de trastocar-la o derrotar-la, provant d'elevar el poble en l'escala de la llibertat per damunt del punt al qual té dret d'ascendir, ha de resultar sempre frustrat i acabar en la decepció. El progrés d'un poble que ascendeixi d'un punt inferior a un superior en l'escala de la llibertat és necessàriament lent, i provant d'accelerar-lo, o bé el retardem o bé l'anul·lem permanentment.

Hi ha un altre error, no menys greu i perillós, normalment associat amb el que acabem de considerar. Em refereixo a l'opinió que la llibertat i la igualtat estan tan íntimament unides que la llibertat no es pot perfeccionar sense perfeccionar la igualtat.

Es concedeix que estan unides fins a cert punt, i que la igualtat de ciutadans, davant els ulls de la llei, és essencial per a la llibertat en un govern popular. Però passar d'aquí i fer de la igualtat una *condició* essencial per a la llibertat fóra destruir tant la llibertat com el progrés. El motiu n'és que la desigualtat de condició, si bé és una conseqüència necessària de la llibertat és, alhora, indispensable per al progrés. A fi d'entendre per què és així, cal tenir en compte que la principal font del progrés és el desig dels individus de millorar la seva condició; i que l'impuls més fort que se li pot donar és deixar els indi-

vidus lliures d'actuar de la manera que considerin més adequada per als seus propòsits, com a mínim en la mesura en què es pugui fer de manera coherent amb els fins per als quals s'instituеix el govern, i per assegurar a tothom els fruits dels seus esforços. Ara, com que els individus difereixen molt entre si en intel·ligència, sagacitat, energia, perseverança, habilitat, hàbit de treball i economia, força física, posició i oportunitat, l'efecte necessari de deixar-los tots lliures d'actuar per millorar la seva condició ha d'ésser una desigualtat corresponent entre els qui puguin posseir aquestes qualitats i avantatges en un alt grau i els qui en puguin estar mancats. Els únics mitjans pels quals es pot impedir aquest resultat són, o bé imposar unes restriccions a les accions dels qui puguin posseir-les en grau elevat que els anivellin amb els qui no les posseeixin, o bé desproveir-los dels fruits dels seus esforços. Però imposar-los aquestes restriccions destruiria la llibertat, i desproveir-los dels fruits dels seus esforços fóra destruir el desig de millorar la seva condició. És, en efecte, aquesta desigualtat de condició entre les primeres i les darreres files, en la marxa del progrés, allò que dóna un impuls tan fort als primers per mantenir la seva posició, i als darrers per empènyer cap a les seves files. Això dóna al progrés el seu major impuls. Fer recular la primera filera, o mirar d'empènyer endavant la darrera fins a posar-la a nivell de la primera mitjançant la interposició del govern, posaria fi a l'impuls i tindria l'efecte d'aturar la marxa del progrés.

Aquests errors greus i perillosos s'originen en l'opinió prevalent que tots els homes neixen lliures i iguals, que no podria ésser més infundada i falsa. Es basa en la suposició d'un fet que és contrari a l'observació universal, sota qualsevol llei que es pugui considerar. És ben difícil explicar que s'hagi pogut arribar tan generalment a nodrir una opinió tan mancada de

tota raó assenyada, si no considerem que s'ha confós amb una altra que té certa aparença de veritat, però que, quan s'entén degudament, no és menys falsa i perillosa. Em refereixo a l'afirmació que tots els homes són iguals a l'estat de naturalesa, i amb estat de naturalesa es vol dir un estat d'individualitat, que se suposa que ha existit abans de l'estat social i polític, i en el qual els homes vivien al marge i independents els uns dels altres. Si aquest estat hagués existit mai, tots els homes hi haurien estat, en efecte, lliures i iguals; és a dir, lliures per fer allò que volguessin, i exempts de l'autoritat o control dels altres, com se suposa que passava abans de la societat i el govern. Però aquest estat és purament hipotètic. No ha existit mai ni pot existir, ja que és incoherent amb la conservació i la perpetuació de l'espècie. Per consegüent, és molt inexacte dir-ne *l'estat de naturalesa*. En comptes d'ésser l'estat natural de l'home, és, de tots els estats concebibles, el més oposat a la seva naturalesa: el més contradictori amb els seus sentiments, i el més incompatible amb les seves necessitats. El seu estat natural és el social i polític: aquell per al qual el féu el seu Creador, i l'únic en què pot conservar i perfeccionar la seva espècie. Com que, així doncs, mai no hi ha hagut cap estat com l'anomenat estat de naturalesa, ni n'hi pot haver, se segueix que els homes, en comptes de néixer en ell, neixen en l'estat social i polític; i és clar, en comptes de néixer lliures i iguals, neixen subjectes no tan sols a l'autoritat paterna, sinó a les lleis i institucions del país on neixen, i sota la protecció del qual exhalen el primer sospir. Amb aquests comentaris retorno de la present digressió i reprenc el fil del discurs.

De tot el que s'ha dit se segueix que, com més perfectament combina un govern el poder i la llibertat, és a dir, com més gran és el poder i més àmplia i segura és la llibertat dels individus, més perfectament compleix els fins per als quals s'institueix el

govern. Per demostrar, doncs, que el govern basat en la unanimitat està més ben concebut per complir-los que el de la majoria només cal explicar per què el primer és més adequat per combinar un grau de poder més alt i un marge de llibertat més ampli que el segon. Començaré pel primer.

La unanimitat, doncs, és més adequada per ampliar i assegurar els límits de la llibertat, perquè és més adequada tant per impedir que el govern depassi els seus propis límits com per restringir-lo al seu fi principal: la protecció de la comunitat. Però en fer-ho, deixa necessàriament tot allò que queda fora d'ell obert i lliure a les accions individuals, i així amplia i assegura l'àmbit de llibertat fins al màxim que permet l'estat de la comunitat, tal com s'ha descrit. La tendència del govern a anar més enllà dels seus propis límits és el que exposa la llibertat al perill i la torna insegura; i és la forta reacció dels governs basats en la unanimitat a aquesta tendència el que els fa tan favorables per a la llibertat. En canvi, els de majoria, en comptes d'oposar-se i contrarestar aquesta tendència, la reforcen amb més força, arran de les violentes lluites entre partits que implica, segons s'ha explicat amb detall. I d'aquí les invasions en la llibertat derivades d'aquestes lluites, i el perill al qual aquesta s'exposa amb aquests governs.

Tan gran, en efecte, és la diferència entre tots dos tipus de governs en aquest aspecte, que la llibertat és poc més que un concepte en tots els governs absoluts, incloent-hi els de majoria; i només pot tenir una existència segura i duradora en els governs constitucionals d'unanimitat.

Aquests darrers, en atorgar el dret a veto a totes les parts de la comunitat que poden resultar desigualment afectades per la seva acció, impedeixen tota legislació parcial, i constrenyen l'acció governamental a aquelles mesures concebudes per a la protecció i el bé de la totalitat. En fer-ho, asseguren

alhora els drets i la llibertat de les persones, considerades individualment; ja que cada part consisteix en aquells qui, siguin quines siguin les diferències d'interessos entre elles, tenen el mateix interès en relació a l'acció del govern.

Com que aquest és el cas, l'interès de cada individu es pot confiar amb tota seguretat a la majoria, o a la veu del seu grup, contra la de tots els altres, i, evidentment, del govern mateix. És només a través d'un òrgan que dota tothom d'una capacitat de veto, d'un tipus o d'un altre, que els qui comparteixen l'interès d'impedir que el govern vagi més enllà de l'àmbit que li és propi i que envaeixi els drets i la llibertat dels individus, poden cooperar pacíficament i efectivament per oposar-se a les invasions de poder, i així protegir-ne els drets i la llibertat. La resistència individual és massa feble, i la dificultat en aconseguir l'acord i la cooperació massa gran, si no tenen l'ajuda d'un òrgan com aquest, per enfrontar-se amb èxit al poder organitzat del govern, que té tots els mitjans de la comunitat a la seva disposició; sobretot als països de molts habitants i de gran extensió, on l'acord i la cooperació són gairebé impossibles. Fins i tot quan l'opressió del govern arriba a ésser massa gran per suportar-la i es recorre a la força per enderrocar-lo, molt poques vegades se'n segueix la implantació de la llibertat. La força necessària per enderrocar un govern opressiu sol ésser suficient per implantar-ne en lloc seu un d'igual d'opressiu, o encara més. Per això, en cap govern, excepte els que es basen en el principi de la unanimitat, les persones poden protegir la seva llibertat enfront del poder; i per això, també, quan es perd, en resulta tan difícil i incerta la recuperació per la força.

Es pot afirmar a més a més que, com que afavoreixen l'extensió i la seguretat de la llibertat, els governs d'unanimitat han d'afavorir per força el progrés, el desenvolupa-

ment, la millora i la civilització, i, en conseqüència, l'augment de poder que se'n deriva i en depèn, molt més que no pas els de majoria. Ja s'ha demostrat que és la llibertat allò que els dóna més impuls; i ara resta per demostrar que aquests, al seu torn, contribueixen molt a l'augment de poder.

En les primeres fases de la societat, el nombre i la destresa dels individus constituïen els principals elements de poder. En una fase més avançada, quan les comunitats havien passat de l'estat bàrbar al civilitzat, la disciplina, l'estratègia, les armes i els diners —com a mitjans per fer front a un augment de la despesa— esdevingueren elements addicionals i destacats. En aquesta fase començaren a revelar-se els efectes del progrés i la concentració de poder; però el nombre de gent i la destresa dels individus continuaren essent suficients, durant un llarg període, per permetre que les nacions bàrbares combatessin amb èxit amb les civilitzades, i que, al capdavall, les derrotessin, segons testifiquen a bastament les pàgines d'història. Però un progrés més avançat, amb les seves nombroses invencions i millores, ha proporcionat recursos nous i molt més poderosos i destructius d'atac i defensa, i ha fet créixer molt la intel·ligència i la riquesa necessàries per adquirir la destresa i fer front a la major despesa que en requereixen la construcció i l'aplicació per a activitats bèl·liques. El descobriment de la pólvora i l'ús del vapor com a força propulsora, així com la seva aplicació a operacions militars, han resolt per sempre la qüestió de l'hegemonia entre les comunitats civilitzades i les bàrbares, a favor de les primeres. De fet, aquests dos fets, juntament amb altres millores inherents a l'actual estat del progrés, han donat a les comunitats més avançades una superioritat sobre les que ho són menys gairebé tan gran com la que tenen les segones sobre la força bruta. I entre les civilitzades, aquestes mateixes causes han decidit la qüestió

de la superioritat, quan altres circumstàncies han estat gairebé iguals, a favor d'aquelles comunitats en què els governs han donat el major impuls al desenvolupament, al progrés i a la millora; és a dir, a aquells que tenen una llibertat més àmplia i garantida. Entre aquestes, Anglaterra i els Estats Units ofereixen exemples destacats, no tan sols dels efectes de la llibertat en l'augment del seu poder, sinó de la més perfecta adaptació del govern fonamentat en el principi de la unanimitat, per ampliar i garantir la llibertat. Tots dos són governs d'aquesta mena, segons es demostrarà més endavant.

Però en valorar el poder d'una comunitat, cal tenir en compte factors físics i morals; i en valorar els efectes de la llibertat sobre el poder no s'ha perdre de vista que és, en si, un destacat agent per augmentar la força del poder moral i del físic. Concedeix al poble una posició més eminent, confiança en si mateix, energia i entusiasme; i la combinació de tots plegats dóna al poder físic un ímpetu enormement augmentat i gairebé irresistible.

Aquests, però, no són els únics elements d'un poder moral. N'hi ha altres, com ara l'harmonia, la unanimitat i la devoció al país, i una disposició a situar en llocs de confiança i poder aquells qui es distingeixen per la saviesa i l'experiència. Aquests, quan la situació ho requereixi, sense obligació, i per la seva mateixa naturalesa, s'uniran i usaran tota la força de la comunitat de la manera més eficaç, sense risc per a les seves institucions ni la seva llibertat.

Totes aquestes causes combinades donen a una comunitat el màxim de poder. Qualsevol comunitat, tota sola, sense les altres, cauria en un estat de relativa feblesa. Però a aquestes alçades ja no cal, després del que ja s'ha afirmat, entrar en cap altra més explicació o argumentació adreçada a demostrar la superioritat dels governs basats en la unanimitat sobre

els de majoria en el desenvolupament dels grans elements de poder moral. Tan enorme n'és la superioritat, que l'un, mitjançant la seva acció, porta necessàriament al seu desenvolupament, mentre que l'altre per força l'impedeix, segons s'ha demostrat plenament.

Aquests són els molts i evidents avantatges de la unanimitat sobre la majoria. Contra la primera només es poden presentar dues objeccions. En primer lloc, que és de difícil construcció, com ja s'ha observat suficientment; i en segon lloc, que fóra inviable obtenir la unanimitat entre grups amb interessos enfrontats, quan aquests fossin nombrosos i diversificats; o, en tot cas, que el procés encaminat a aquest fi resultaria massa lent per fer front, amb suficient promptitud, a les moltes i perilloses emergències a què estan exposades totes les comunitats. Aquesta objecció és plausible, i mereix més atenció que no ha rebut fins ara.

La diversitat d'opinió és normalment tan gran, en gairebé totes les qüestions de la política, que no és sorprenent, en un examen superficial del tema, que es jutgi inviable unir els diversos interessos enfrontats d'una comunitat en qualsevol línia política; o que un govern, fonamentat en aquest principi, sigui massa lent de moviments i massa feble de fonament per tenir èxit en la pràctica. Però, encara que sigui plausible a primer cop d'ull, una inspecció més reflexiva demostrarà que aquesta opinió és errònia. És cert que, quan no hi ha cap necessitat urgent, resulta difícil aplegar els qui difereixen per tal que s'avinguin en una línia d'acció. Cadascú insistirà naturalment a enfilar el camí que consideri millor i, a causa de l'orgull de l'opinió, ningú no estarà disposat a cedir davant d'altres. Però el cas és diferent quan hi ha una necessitat urgent d'unir-se en una línia d'acció comuna, segons demostren la raó i l'experiència. Quan cal fer quelcom tant sí com

no —i quan només es pot fer mitjançant el consentiment unit de tots—, la necessitat del cas obligarà a assolir un compromís, sigui quina sigui la causa d'aquesta necessitat. En totes les qüestions d'actuació, la necessitat, allà on existeix, és el motiu dominant; i quan, en aquests casos, l'acord mutu entre els partits és una condició indispensable per actuar, exerceix una influència dominant a predisposar-los per consentir en alguna opinió o línia d'acció. L'experiència proporciona molts exemples que confirmen aquesta destacada veritat. El judici amb jurat n'és el més conegut, i per això el triaré com a il·lustració.

En aquests judicis, dotze individus, elegits sense discriminació, han de coincidir per unanimitat en la seva opinió: sota l'obligació d'un jurament han d'assolir un veredicte just, en funció del dret i les proves; i tot això, a més, prou sovint sota unes dificultats i uns dubtes tan grans, que fins i tot jutges i advocats més capaços i experimentats després d'exàmens minuciosos arriben a conclusions diferents. I amb tot, encara que aquesta modalitat de judici sembli inviable a l'observador superficial, a la pràctica resulta que no tan sols funciona, sinó que és la més segura, la més sàvia i la millor que l'enginy humà ha concebut mai. Ben mirat, es trobarà la causa en l'obligació del jurat d'assolir un acord unànime, per tal d'arribar a un veredicte. Aquesta obligació actua com a factor que fomenta l'acord; i amb una eficàcia tal, que és molt rar que un jurat no arribi a un veredicte.

Sota aquesta forta influència, els membres del jurat ocupen el seu lloc disposats a escoltar amb justícia i imparcialitat els arguments de tots dos bàndols, i es reuneixen a la sala del jutjat no com a participants, sinó tranquil·lament per escoltar les opinions de tothom, comparar i sospesar els arguments en què es basen, i finalment adoptar la que, en gene-

ral, es consideri veritable. Sota la influència d'aquesta *disposició a harmonitzar*, l'un rere l'altre adopten la mateixa opinió, fins que s'obté la unanimitat. A això n'és deguda la viabilitat, i a això, també, la peculiar excel·lència. Res, en efecte, no pot ésser més favorable al triomf de la veritat i la justícia que aquesta influència afavoridora causada per l'obligació d'unanimitat. Tant és així que compensa la deficiència de coneixement legal, junt amb un alt grau d'intel·ligència per part d'aquells qui normalment componen els jurats. Si es prescindís del requisit d'unanimitat, i la conclusió d'un jurat hagués de dependre d'una majoria simple, el judici amb jurat, en comptes d'ésser un dels grans avenços en la branca judicial del govern, seria un dels pitjors mals que patiria la comunitat. Fóra, en aquest cas, el conducte pel qual els sentiments partidistes del dia entrarien i contaminarien la justícia des del seu origen.

Però la mateixa causa actuaria amb encara més força per predisposar els diversos grups de la comunitat per posar-se d'acord a establir un govern ben organitzat, fonamentat en la unanimitat. El requisit d'unanimitat, per tal de mantenir el govern en funcionament, seria molt més urgent, i actuaria en unes circumstàncies encara més favorables per garantir-lo. Fóra superflu, després del que s'ha declarat, afegir altres motius per demostrar que cap requisit, físic o moral, no pot ésser més imperiós que el del govern. Tant és així, que suspendre'n del tot l'activitat, fins i tot durant un període poc considerable, sumiria la comunitat en convulsions i en l'anarquia. Però en governs basats en la unanimitat aquestes conseqüències fatals només es poden evitar per la coincidència o aquiescència unànime de les diverses parts de la comunitat. Aquest és el caràcter imperiós del requisit que mou a l'acord mutu en governs d'aquesta mena.

Però per fer-se una idea justa de la influència dominant que exerciria, cal tenir en compte les circumstàncies en què actuaria. Aquestes resultarien, en comparació, molt més favorables que les que acompanyen l'acció dels jurats. En el cas dels jurats no hi ha res a banda del requisit d'unanimitat per arribar a un veredicte, i dels problemes que sorgeixen en cas de divisió d'opinions, que indueixi els membres dels jurats a coincidir, excepte l'amor a la veritat i la justícia, que, quan no s'hi oposa cap motiu o tendència impropi, influeix més o menys tothom, sense exceptuar els més depravats. En el cas dels governs de la unanimitat, hi ha, a més d'aquests, l'amor al país, i pocs motius tenen un pes més gran que aquest, si no el contraresta cap acció injusta i opressiva del govern. Inclou en el seu si, en efecte, una gran part dels nostres sentiments individuals i socials; i, per això, el control gairebé il·limitat quan se'l deixa actuar lliurement. Però el govern basat en la unanimitat el deixa lliure, en impedir l'abús i l'opressió, i, amb aquests, tota la sèrie de sentiments i passions que porten a la discòrdia i al conflicte entre les diverses parts de la comunitat. Empeses per la necessitat urgent d'impedir la suspensió de l'acció del govern, amb les conseqüències fatals a què conduiria, i pel fort impuls addicional derivat d'un amor abrandat pel país, totes les parts considerarien el sacrifici que potser haurien de fer en renunciar al seu interès particular per tal d'assegurar l'interès comú i la seguretat de tots, incloent-hi el seu propi, com a molt poca cosa en comparació als mals que patirien tots, incloent-s'hi elles mateixes, pel fet d'adherir-se obstinadament a una línia d'acció diferent. Els motius per estar d'acord serien tan poderosos, en efecte, i en aquestes circumstàncies seria tan feble l'oposició que trobarien, que l'estrany fóra, no que hi hagués un acord mutu, sinó que no n'hi hagués.

Però per formar-nos una estimació més justa de tota la força d'aquest impuls per arribar a acords, cal afegir-hi que, en governs basats en la unanimitat, cada part, per tal d'afavorir els seus interessos particulars, els haurà de fer compatibles amb els de totes les altres parts, mostrant una disposició a començar pels seus; i, per a aquest propòsit, cada part escolliria com a representants aquells qui, per la seva saviesa, patriotisme i pes de caràcter, tinguessin la confiança dels altres. Sota la seva influència —i amb representants tan ben qualificats per acomplir l'objectiu per al qual havien estat escollits— el desig dominant fóra promoure els interessos comuns de la totalitat; i per això la competència seria no per qui fa menys concessions per promoure l'interès comú, sinó per qui en fa més. És així que fer concessions deixaria de considerar-se com un sacrifici i esdevindria un oferiment lliure a l'altar del país, i deixaria de dir-se «concessió». I en això rau el tret que distingeix tan marcadament els governs basats en la unanimitat dels de la majoria. En aquests darrers, cada facció, en la lluita per obtenir el control del govern, eleva al poder els intrigants, els arterosos i mancats d'escrúpols, que en la seva devoció al grup, en comptes de buscar el bé del conjunt, només pretenen assegurar-ne la capacitat d'influència.

Quan se segueixi fins als seus orígens, es veurà que aquesta diferència s'origina en el fet que, en els governs basats en la unanimitat, els sentiments individualistes, a causa d'aquest òrgans, es troben per força al bàndol dels sentiments socials, i s'uneixen amb ells per promoure els interessos de la totalitat, com a millor manera de promoure els interessos independents de cadascun; mentre que, en els de majoria, els sentiments socials per força es troben en el bàndol dels sentiments individuals, i contribueixen als interessos parcials, al

marge del conjunt. Efectuar la primera opció —allistar els sentiments individualistes al bàndol dels socials per promoure el bé del conjunt— és l'assoliment més gran possible de la ciència del govern; mentre que allistar els socials al bàndol dels individualistes per promoure l'interès dels partits a costa del bé del conjunt és l'error més colossal que pot cometre la ignorància.

A això pot referir-se també la major solidesa dels fonaments en què descansen els governs de la unanimitat. En darrera instància, tots dos reposen en la necessitat; perquè la força, que sosté els de majoria, només s'acorda per necessitat; una necessitat no més imperiosa, però, que la que empeny les diverses parts, en governs de la unanimitat, a acordar les concessions. Hi ha una gran diferència, però, en el motiu, el sentiment, el propòsit, que caracteritzen l'acció de les dues menes. En l'una es fa amb la manca de disposició i l'hostilitat sempre inherents a la submissió forçada a allò que es considera injustícia i opressió, acompanyades del desig i el propòsit d'aprofitar la primera oportunitat per a la resistència; però en l'altra, es fa de bon grat i amb alegria, arran de l'impuls d'un patriotisme exaltat, que empeny tots a avenir-se en tot allò que el bé comú requereix.

És un error molt greu, doncs, suposar que el govern de la unanimitat és inviable, o que reposa en un fonament feble. La història proporciona molts exemples d'aquests governs, entre els quals un en què el principi es va portar fins a un extrem que, si no hagués existit, es consideraria impracticable. Em refereixo al de Polònia. En aquest país el principi es va portar fins a l'extrem ja que el rei s'escollia per decisió unànime o aquiescent de cadascun de tots els individus de la noblesa i l'alta burgesia presents en una assemblea que en general aplegava entre cent cinquanta i dos-cents mil assistents, i, per tant,

cada participant disposava de veto en l'elecció. De manera similar, tots els membres de la seva Dieta (el cos legislatiu suprem), que consistia en el rei, el senat, els bisbes i els representants de la noblesa i l'alta burgesia dels palatinats, disposaven de veto en totes les seves accions, i per tant calia un vot unànime per aprovar una llei o per adoptar qualsevol mesura. I, com si fos per dur fins al màxim extrem aquest principi, el veto d'un sol membre no tan sols refusava el projecte de llei concret o la mesura en qüestió, sinó que impedia que tots els altres, aprovats durant la sessió, tinguessin efecte. El principi no es podia dur més enllà. De fet, feia que cada individu de la noblesa i l'alta burgesia fos un element distint de l'òrgan, o, per emprar una altra expressió, feia que fos un *estament del regne.*[32] I tanmateix aquest govern durà, en aquesta forma, més de dos segles, i abraçà el període de més poder i renom de Polònia. Durant la seva existència protegí dos cops la cristiandat, que corria un gran perill, derrotant els turcs sota les muralles de Viena, i amb això aturà permanentment la marea de les seves conquestes cap a l'oest.

És cert que el govern acabà subvertit, i el poble subjugat, a causa de l'extrem a què s'havia portat el principi; no, però, a causa de la seva tendència a la dissolució *per feblesa*, sinó per les facilitats que va donar als veïns poderosos i mancats d'escrúpols perquè controlessin, mitjançant intrigues, l'elecció dels reis. Però el fet que un govern en què el principi es duia fins al màxim extrem no tan sols existís, sinó que existís durant un període tan llarg, amb gran poder i esplendor, és prova concloent tant de la seva viabilitat com de la seva compatibilitat amb el poder i la permanència del govern.

32 Es refereix a la divisió en estaments de les societats (societat estamental). (N. de l'e.)

Un altre exemple, si bé no tan destacat, però mereixedor d'atenció, ens el proporciona el govern d'una part dels aborígens del nostre país. Em refereixo a la Confederació de les Sis Nacions, que habitaven el que ara s'anomena la part occidental de l'estat de Nova York. Un delegat principal, elegit per cada nació —associat amb sis altres elegits per ell—, fins a un nombre total de quaranta-dos membres, en constituïen el govern federal o general. Quan es reunien, formaven el Consell de la Unió, i debatien i decidien totes les qüestions relacionades amb el benestar comú. Igual que en la Dieta polonesa, cada membre posseïa el dret a vetar la decisió del consell; de manera que no es podia fer res sense el consentiment unit de tots. Però això, en comptes d'afeblir o fer inviable la Confederació, tenia l'efecte oposat. Els va assegurar l'harmonia al debat i l'acció, i amb ells van augmentar el seu poder. Les Sis Nacions, per consegüent, van esdevenir la més poderosa de totes les tribus índies en el si del nostre país. Van conquerir i van expandir-se molt més enllà del país que havien ocupat originalment.

Prescindeixo, de moment, del més distingit de tots aquests exemples —la República romana—, on el veto, o poder de negativa, no es duia ben bé fins al mateix extrem que en el govern polonès, però sí molt lluny, i amb gran creixement de poder i estabilitat, segons demostraré més en general tot seguit.

Es podria pensar —i sens dubte molts han suposat— que els defectes inherents al govern de majoria es poden remeiar amb l'existència d'una premsa lliure com a òrgan de l'opinió pública, sobretot en la fase més avançada de la societat com a substitut de la unanimitat, necessària per contrarestar la tendència a l'opressió i a l'abús de poder. No tinc cap intenció de desmerèixer la importància de la premsa, ni de menystenir el gran poder i influència que ha donat a l'opinió pública.

Ben al contrari, reconec que són tan grans que li donen dret a ésser considerat un element polític nou i important. Avui dia se'n percep l'augment d'influència; i és molt probable que, en combinació amb les causes que han contribuït a elevar-la a la seva importància actual, amb el temps pugui produir grans canvis, socials i polítics. Però, per molt important que en pugui ésser l'actual influència, o per molt important que pugui esdevenir més endavant —o per grans i beneficiosos que siguin els canvis que pugui propiciar en darrera instància— mai no podrà contrarestar la tendència de la majoria a l'abús de poder, ni substituir la necessitat d'unanimitat, com a element essencial en la formació de governs constitucionals. Aquests no es poden efectuar per dos motius, tots dos definitius.

Un n'és que no podem canviar el principi de la nostra naturalesa que fa les constitucions necessàries per impedir que el govern abusi dels seus poders, i el govern necessari per protegir i perfeccionar la societat.

Com que aquest principi és un element constitutiu essencial de la nostra naturalesa, no poden canviar-lo cap augment de coneixement i intel·ligència ni cap ampliació dels nostres sentiments solidaris, ni tampoc cap influència de l'educació o modificació de l'estat de la societat. Però mentre continuï essent una part essencial de la nostra naturalesa, el govern continuarà essent necessari, i mentre aquest continuï essent necessari, les constitucions també continuaran essent necessàries per contrarestar-ne la tendència a l'abús de poder, i la unanimitat ha de romandre un element essencial en la formació de les constitucions. La premsa pot fer molt: pot impulsar el progrés del coneixement i la intel·ligència, ajudar la causa de l'educació i propiciar canvis saludables en l'estat de la societat. Aquests, al seu torn, poden contribuir molt a destruir

errors polítics: ensenyar com es poden construir els governs per tal que assoleixin els seus fins; i per quins mitjans es poden mantenir de la millor manera, quan es construeixen així. També poden ajudar molt a ampliar els sentiments socials i a refrenar els individualistes, i per tant a afavorir una situació, quan els governs necessitin molt menys poder per protegir-se del desordre i la violència interns i del perill extern; i quan, és clar, l'àmbit de poder es pugui reduir molt i el de la llibertat es pugui ampliar proporcionalment. Però tot això no canviaria la naturalesa de l'home, ni substituiria la necessitat del govern. Perquè mentre existeixi govern, la possessió del seu control, com a mitjà per dirigir-ne l'acció i obtenir-ne els càrrecs i retribucions, serà un objecte de desig. Mentre continuï essent el cas, ha de dur, en el cas dels governs de majoria, a lluites de partit; i, tal com s'ha demostrat, a totes les conseqüències que necessàriament les segueixen, i contra les quals l'únic remei és la unanimitat.

L'altre motiu es troba en la naturalesa de la influència que la premsa exerceix políticament.

En molts aspectes és similar a la del sufragi. De fet, tots dos són òrgans de l'opinió pública. La diferència principal és que una intervé molt més en la formació de l'opinió pública i l'altra hi dóna una expressió més autèntica i autoritzada. Observada des de qualsevol perspectiva, la premsa no pot, per si mateixa, protegir contra l'abús de poder més que el sufragi, i pel mateix motiu.

Si el que s'anomena opinió pública fos sempre l'opinió de tota la comunitat, la premsa, com a òrgan seu, seria una protecció efectiva contra l'abús de poder, i substituiria la necessitat de la unanimitat; de la mateixa manera que el dret de sufragi faria quan la comunitat, amb relació a l'acció del govern, tingués un únic interès. Però no és el cas. Ben al con-

trari, el que s'anomena opinió pública, en comptes d'ésser l'opinió unida de tota la comunitat, normalment no és més que l'opinió o la veu del grup d'interessos o combinació de grups d'interessos més fort, i prou sovint d'una part petita però enèrgica i activa de la totalitat. L'opinió pública, amb relació al govern i a la seva política, està tan dividida i diversificada com els interessos de la comunitat; i la premsa, en comptes d'ésser l'òrgan de la totalitat, de costum només és l'òrgan respectiu d'aquests grups d'interessos diversos i diversificats; o, més aviat, dels partits que en sorgeixen. Aquests la utilitzen com a mitjà per controlar l'opinió pública, i de modelar-la per tal de promoure els seus interessos particulars i ajudar a mantenir la guerra de partits. Però com a òrgan i instrument dels partits, en governs de majoria, és tan incompetent com el sufragi mateix per contrarestar la tendència a l'opressió i l'abús de poder; i no més que això, no pot substituir la necessitat de la unanimitat. Ben al contrari, com a instrument de la guerra de partits, contribueix molt a augmentar el nerviosisme de partit i la violència i la virulència de les lluites partidistes; i, en el mateix grau, la tendència a l'opressió i a l'abús de poder. En comptes de substituir, doncs, la necessitat de la unanimitat, l'augmenta en augmentar la violència i la força dels sentiments de partit, de manera similar a les assemblees i la maquinària dels partits, de la qual, de fet, és una part important.

En un aspecte, i només un, el govern de majoria té avantatge sobre el govern basat en la unanimitat, si en realitat se'n pot dir avantatge. Em refereixo a la seva simplicitat i facilitat de construcció. És en efecte simple, ja que l'ostenta un sol poder —la voluntat del grup més gran— i de construcció molt fàcil. Per a aquest fi, no hi ha res més necessari que el sufragi universal i la regulació de la manera de votar, per tal de donar

al grup que aplega el major nombre de vots el control suprem sobre totes les seccions del govern.

Però, siguin quins siguin els avantatges que puguin reportar la simplicitat i la facilitat de construcció, les altres formes de govern absolut els tenen en un grau encara més alt. La construcció del govern de majoria, per bé que simple, requereix algunes mesures i disposicions preliminars, mentre que els altres, sobretot el monàrquic, en absència d'aquesta o quan resulti incompetent, s'imposaran a la comunitat. Per aquest motiu, entre altres, la tendència de tots els governs és, dels de construcció més complexa i difícil, cap als que es construeixen de manera més simple i fàcil, i, finalment, cap la monarquia absoluta, que és la forma més simple de totes. La complexitat i la dificultat de construcció, en la mesura en què constitueixen objeccions, s'apliquen no tan sols als governs populars basats en la unanimitat, sinó als governs constitucionals de totes les formes. Les menys complexes i les de més fàcil construcció de qualsevol govern constitucional, són de construcció molt més complexa i difícil que qualsevol de les formes absolutes. De fet, aquesta dificultat ha estat tan gran, que la construcció n'ha estat el resultat no tant de la saviesa i el patriotisme, com de la conjunció de circumstàncies favorables. En la majoria de casos, han sorgit de lluites entre interessos enfrontats, que, per algun gir afortunat, han acabat en un acord mutu en virtut del qual s'ha admès, d'una manera o d'altra, que tots dos partits tinguin una veu separada al govern. Quan no ha estat el cas, han estat producte de circumstàncies afortunades, que han actuat en conjunció amb un perill apressant que n'ha forçat l'adopció, com a únic mitjà pel qual podia evitar-se. Fa l'efecte que la planificació i construcció deliberada de governs constitucionals amb ple coneixement dels principis en què es basen, ha excedit la sagacitat

humana; igual que la seva rebaixa, que es fa a la pràctica sense la pressió d'alguna necessitat immediata i urgent. Tampoc no cal sorprendre's que sigui així; perquè semblaria gairebé impossible que qualsevol home, o grup d'homes, conegués tan profundament i completament el poble de qualsevol comunitat que hagi fet algun progrés considerable en civilització i riquesa, amb tots els interessos diversificats que sempre els acompanyen, per tal de poder organitzar governs constitucionals adaptats a la seva condició. Però encara que fos possible, seria difícil trobar alguna comunitat prou instruïda i patriòtica per adoptar aquesta mena de govern, sense l'obligació d'alguna necessitat apressant. Una constitució, per tal de tenir èxit, ha de sorgir del si de la comunitat, i adaptar-se a la intel·ligència i el caràcter del poble, i a totes les diverses relacions, internes i externes, que distingeixen un poble d'un altre. Si no s'hi adapta, a la pràctica resultarà, no una constitució, sinó un aparell molest i inútil, que caldrà substituir de seguida i bandejar per un altre de més simple i més adaptat a la seva condició.

Semblaria així gairebé necessari que els governs comencessin per alguna de les formes simples i absolutes, que, per molt que s'adeqüin a la comunitat en les seves primeres fases, en la seva evolució han de dur a l'opressió i a l'abús de poder i, al capdavall, a un recurs a la força, fins que les substitueix un despotisme militar, si no és que els conflictes a què condueixen s'arreglin afortunadament mitjançant un acord mutu que doni als respectius partits una participació en el control del govern, i així es posi el fonament per a un govern constitucional, que més endavant caldrà madurar i perfeccionar. Aquest governs han estat, decididament, producte de les circumstàncies. D'aquí la dificultat que un poble pugui imitar el govern d'un altre. I d'aquí, també, la importància de posar fi a tots

els conflictes civils mitjançant un acord mutu que impedeixi que qualsevol partit obtingui un control complet i així sotmeti l'altre.

De les diverses formes de govern constitucional, la popular n'és la més complexa i difícil de construir. Tan difícil n'és, de fet, que diuen que la nostra es pot qualificar amb certesa com a l'única de caràcter purament popular, i d'importància considerable, que hagi existit mai. Cal trobar-ne la causa en el fet que, en les altres dues formes, la societat es disposa en ordres o classes artificials. Quan aquestes existeixen, la línia de distinció entre elles és tan marcada que margina o, altrament, absorbeix, tots els interessos aliens. Per això, en una aristocràcia, tots els grups d'interessos es redueixen políticament a dos: els nobles i el poble; i en una monarquia, amb una noblesa, a tres: la monarquia, els nobles i el poble. En tots dos casos, són tan pocs que es pot obtenir per separat el parer de cadascun, a través del seu òrgan adequat, per tal de donar a cadascun veu i vot, i capacitat de veto respecte a l'altre, a través de les branques habituals del govern, sense tornar-lo tan complex o de moviments tan lents que no pugui dur a terme, amb promptitud i energia, totes les funcions necessàries del govern.

El cas és diferent en els governs constitucionals de la forma popular. A causa de l'absència d'aquestes distincions artificials, els diversos grups d'interessos naturals, sorgits de la diversitat de fins, condició, situació i caràcter de diferents parts del poble —i de l'acció del govern mateix—, es destaquen i pugnen per obtenir l'ascendència. És cert que, en governs de majoria, acabaran unint-se i formant dos grans partits, però no tan íntimament que perdin del tot el caràcter i l'existència separats. Sempre estaran a punt de reassumir-los, quan s'assoleixin els objectius pels quals es fusionaren. Per superar les

dificultats ocasionades per una diversitat de grups d'interessos tan gran, cal un organisme molt més complex.

Un altre obstacle, difícil de superar, s'oposa a la formació de governs constitucionals populars. És molt més difícil posar fi a les lluites entre grups amb interessos enfrontats, per acord mutu, en governs populars absoluts que en una aristocràcia o una monarquia.

En una aristocràcia, l'objectiu del poble, en la lluita amb els nobles, no és, com a mínim en les primeres fases, enderrocar la noblesa i revolucionar el govern, sinó participar en els seus poders. A pesar de l'opressió a què pugui estar sotmès en aquesta forma de govern, el poble normalment sent prou respecte pels descendents d'una llarga línia d'avantpassats distingits, i en general no aspira a més —en oposar-se a l'autoritat dels nobles— que a obtenir la participació en els poders del govern que li permeti corregir-ne els abusos i alleugerir-ne les càrregues. Entre la noblesa, en canvi, de vegades s'escau que hi ha individus de gran influència en tots dos bàndols que tenen el bon sentit i el patriotisme d'interposar-se per efectuar un acord mutu cedint a les demandes raonables del poble; i, així, evitar el risc d'un recurs final i decisiu a la força. És així que, per un acord mutu assenyat i oportú, en aquests governs es pot elevar el poble a participar en l'administració en un grau suficient per a la seva protecció, sense pèrdua d'autoritat per part dels nobles.

En el cas d'una monarquia, el procés és una mica diferent. Quan hi ha un despotisme militar, el poble poques vegades té prou esperit o intel·ligència per provar la resistència; o, altrament, la resistència ha d'acabar gairebé per força en derrota, o en un simple canvi de dinastia, per l'ascensió del seu dirigent al tron. És diferent quan el monarca està envoltat d'una noblesa hereditària. En una lluita entre tots dos, ambdós (però

especialment el monarca) estan normalment disposats a afalagar el poble per tal d'allistar-lo als respectius bàndols, un estat de coses molt favorable a la seva ascensió. En aquest cas, la lluita, si es mantingués molt temps sense resultats decisius, l'elevaria gairebé necessàriament fins a la importància política, i a la participació en els poders del govern.

El cas és ben diferent en una democràcia absoluta. Els conflictes de partit entre la majoria i la minoria, en aquests governs, difícilment poden acabar en acord mutu: l'objectiu de la minoria, a l'oposició, és desplaçar la majoria del poder, i el de la majoria, conservar-ne el control. És, per part de tots dos bàndols, una lluita per la totalitat, una lluita que ha de determinar quin dels dos serà governant i quin el partit sotmès, i que en caràcter, objectiu i resultat no difereix de la que hi ha entre els aspirants el ceptre a les monarquies absolutes. El seu procés habitual, tal com s'ha demostrat, és una violència extrema —un recurs a la força seguit de la revolució, i culminat finalment en l'ascensió al poder suprem del general del partit victoriós. I per això, entre altres raons, les aristocràcies i les monarquies assumeixen més fàcilment la forma constitucional que no els governs populars absoluts.

De les tres formes diferents, la monàrquica ha estat doncs de bon tros la prevalent i, en general, la més poderosa i duradora. Aquest resultat cal atribuir-lo sens dubte principalment al fet que, en la seva forma absoluta, és la de construcció més simple i fàcil. I per això, com que el govern és indispensable, les comunitats que tenen massa poca intel·ligència per formar o mantenir les altres hi cauen naturalment. També es pot atribuir en part a una altra causa, a la qual ja s'ha fet al·lusió: que, en el seu organisme i caràcter, s'assimila molt més que cap de les altres dues al poder militar, del qual depèn el suport de tots els governs absoluts. I d'aquí, també, la tendència dels altres, i dels

governs constitucionals que han estat tan mal construïts o s'han desorganitzat tant que requereixen la força com a suport, a transformar-se en despotisme militar, és a dir, en la monarquia en la seva forma més absoluta i simple. I d'aquí, també, el fet que les revolucions en les monarquies absolutes acabin gairebé invariablement en un canvi de dinastia, i no de les formes del govern, com és el cas gairebé universal en els altres sistemes.

Però a banda d'aquestes hi ha altres causes de caràcter superior que contribueixen en gran manera a fer de les monarquies els governs més prevalents i, en general, duradors. Entre elles, la principal és que són les més susceptibles de millora: és a dir, que es poden modificar més fàcilment i ràpidament, per impedir, fins a cert punt, l'opressió i l'abús de poder, sense assumir la forma constitucional, en el seu sentit estricte. Llisquen, gairebé naturalment, cap a una de les principals modificacions. Em refereixo a la descendència hereditària. Quan això queda ben definit i establert amb fermesa, el sobirà passa a considerar la comunitat o el regne com una possessió hereditària de la seva família: una circumstància que tendeix resoltament a identificar els seus interessos amb els dels seus súbdits, i doncs, a mitigar el rigor del govern. Dóna, a més a més, una gran seguretat addicional a la seva persona; i impedeix, en el mateix grau, no tan sols la malfiança i els sentiments hostils inherents a la inseguretat, sinó que invita tots els sentiments amables que naturalment broten en tots dos bàndols, entre aquells qui tenen interessos identificats, quan no hi ha res que ho impedeixi. I d'aquí els forts sentiments de paternitat per part del sobirà, i de lleialtat per part dels súbdits, que s'exhibeixen sovint en aquests governs.

Hi ha una altra millora de la qual és fàcilment susceptible, gairebé aliada amb la precedent. El principi hereditari s'estén prou sovint a altres famílies, sobretot a les dels caps distingits

que han ajudat a establir la monarquia, quan s'origina en la conquesta. Quan aquest és el cas, i un cos poderós de nobles hereditaris envolta el sobirà, aquests oposen una forta resistència a la seva autoritat, i ell a la dels nobles, cosa que afavoreix els interessos i la seguretat del poble. Fins i tot quan no poden obtenir una participació en els poders del govern, solen adquirir prou pes perquè se'ls senti i se'ls respecti. A partir d'aquesta situació, els governs d'aquest tipus solen adoptar normes d'acció fixes, que el sobirà està obligat a respectar, i mitjançant les quals tots obtenen un augment de protecció i seguretat. Fou així com es formaren les monarquies il·lustrades d'Europa, sota les quals la gent d'aquella part del globus ha avançat tant en poder, intel·ligència i civilització.

A aquestes es pot afegir la major capacitat que han mostrat els governs de la forma monàrquica, de mantenir el control d'una gran part del territori i una població nombrosa, i que els ha fet més poderosos que altres d'una altra forma, fins al punt que aquests constitueixen un element de poder. Totes aquestes causes combinades han reportat uns avantatges tan grans i decisius que els han permès, fins ara, absorbir, en la marxa dels esdeveniments, els pocs governs que, de vegades, han assumit formes diferents, sense exceptuar ni tan sols la poderosa República romana, que, després d'assolir el seu punt més alt de poder, es convertí, aparentment per efecte de causes incontenibles, en un despotisme militar. Dic «fins ara» perquè encara s'ha de veure si mantindran els seus avantatges, en aquests aspectes, sobre els altres, sota la gran i creixent influència de l'opinió pública, i la nova i imponent forma que el govern popular ha assumit entre nosaltres.

Aquestes ja han efectuat grans canvis, i probablement n'efectuaran de més grans, adversos a la forma monàrquica; però, de moment, aquests canvis han tendit més aviat a la

forma absoluta de govern popular que no a la constitucional, per motius que ja s'han explicat. Si aquesta tendència es manté permanentment en la mateixa direcció, la forma monàrquica per força conservarà els seus avantatges, i continuarà essent la prevalent. Si aquest és el cas, l'alternativa serà entre la monarquia i el govern popular, en forma de democràcia de majoria o democràcia absoluta, que, com s'ha demostrat, és no tan sols la més fugitiva de totes les formes, sinó que té la tendència més marcada de totes les altres a la monàrquica. Si, en canvi, aquesta tendència, o els canvis als quals ens hem referit, s'inclinessin per la forma constitucional del govern popular —i passés a considerar-se que per a la instauració d'aquests governs un organisme adequat no és menys indispensable que el dret al sufragi—, en aquest cas, no és improbable que, en la marxa dels esdeveniments, la monàrquica deixi d'ésser la forma de govern prevalent. Que enfilin aquesta direcció, si més no durant un bon temps, dependrà de l'èxit del nostre govern, i de la correcta comprensió dels principis sobre els quals es construeix.

Per comprendre més plenament la força i la importància de l'opinió pública, i per formar-nos una valoració justa dels canvis polítics i socials que probablement causaria, ajudada per la premsa, caldrà posar-la en relació amb les causes que li han donat una influència prou gran perquè tingui dret a ésser considerada un nou element polític. En un examen detingut es trobaran en els molts descobriments i invents que s'han fet en els darrers segles.

Entre els més destacats dels d'èpoques anteriors hi ha l'aplicació pràctica dels camps magnètics a la navegació, gràcies a la invenció de la brúixola de navegació; el descobriment de la manera de fabricar pólvora i la seva aplicació a l'art de la guerra, i la invenció de l'art d'imprimir. Entre els més recents

hi ha els nombrosos descobriments i invents químics i mecànics, i la seva aplicació a les diverses arts de producció; l'aplicació del vapor a maquinària de gairebé tota mena, sobretot a la concebuda per facilitar el transport i el viatge per terra i aigua; i, finalment, la invenció del telègraf magnètic.

Tots junts han dut a resultats destacats. Gràcies a la invenció de la brúixola de navegació, s'ha circumnavegat i explorat el món, i tots els seus habitants, amb ben poques excepcions, han entrat en l'àmbit d'un comerç del tot generalitzat, que estén diàriament per la seva superfície la llum i les benediccions de la civilització. Gràcies a l'art de la impremta es conserven i difonen àmpliament els fruits de l'observació i la reflexió, dels descobriments i els invents, juntament amb tots els coneixements anteriors acumulats. L'aplicació de la pólvora a l'art de la guerra ha resolt per a sempre el llarg conflicte entre civilització i barbàrie, a favor de la primera, amb la qual cosa ha garantit que, siguin quins siguin els coneixements que es tenen fins ara, o que se n'hi puguin afegir més endavant, no es tornaran a perdre mai més. Els nombrosos descobriments i invents, químics i mecànics, i l'aplicació del vapor a la maquinària, han incrementat, multiplicat per moltes vegades, les forces productives del treball i el capital; i amb això ha augmentat molt el nombre dels qui es poden dedicar a l'estudi i la millora i la quantitat de mitjans necessaris per als intercanvis comercials, sobretot entre les parts més i menys avançades i civilitzades del globus, en gran benefici de totes dues, però sobretot de les segones. L'aplicació del vapor als fins dels viatges i el transport, per terra i per aigua, n'ha incrementat enormement la facilitat, l'economia i la rapidesa de tots dos, i ha difós, amb ells, informació i intel·ligència gairebé tan de pressa i tan gratuïtament com si les portessin els vents, mentre que els cables elèctrics els avancen en

velocitat, i rivalitzen en rapidesa fins i tot amb el mateix pensament.

L'efecte conjunt de tot ha estat un gran increment i difusió del coneixement; i, amb això, un impuls al progrés i la civilització fins ara sense precedents en la història del món, acompanyats d'una energia mental i una activitat inusitats.

A totes aquestes causes, l'opinió pública i el seu òrgan, la premsa, deuen l'origen i gran influència. A les parts més civilitzades del globus ja han assolit prou força perquè la sentin tots els governs, fins i tot els més absoluts i despòtics. Però, si bé avui són grans, encara no han aconseguit ni de bon tros la seva força màxima. És probable que cap de les causes que han contribuït a la seva formació i influència no hagi produït encara tot el seu efecte, mentre que diverses de les més poderoses tot just han començat a operar; i moltes altres, probablement d'una força igual o fins i tot superior, encara s'han d'il·luminar.

Quan les causes que estan operant ara hagin produït tot el seu efecte i s'hagin exhaurit tots els invents i descobriments —si és que s'hi arriba mai—, donaran una força a l'opinió pública i causaran uns canvis polítics i socials difícils de preveure. Només el temps pot determinar amb alguna certesa quin en serà el resultat final. Tanmateix, fóra impiu dubtar que acabaran millorant molt l'estat de l'home. Fóra suposar que l'Ésser omniscient i benefactor —el Creador de tot— ha constituït l'home de tal manera que l'ús de les seves altes facultats intel·lectuals, que s'ha complagut a atorgar-li perquè pogués desenvolupar les lleis que controlen els grans agents del món material, i supeditar-los al seu ús, li causaria un mal permanent, i no un bé permanent. Si, doncs, aquesta suposició fos admissible, ha d'acabar resultant, en el seu desenvolupament correcte i ple, en el seu bé permanent. Però això no

pot ésser, si no és que l'efecte definitiu de la seva acció, en l'aspecte polític, és el de donar ascendència a la forma de govern més concebuda per acomplir els fins per als quals s'institueix el govern. Perquè el benestar de la nostra espècie depèn tan completament del bon govern, que difícilment es pot donar cap canvi que tingui un altre efecte definitiu, i pogués resultar un bé permanent.

No és improbable, però, que molts mals grans però temporals segueixin els canvis que han efectuat i estan destinats a efectuar-se. Sembla una llei del món polític, així com del material, que només els grans canvis es puguin fer molt gradualment, sense convulsions ni revolucions, i que se segueixin calamitats, al començament, per molt beneficioses que puguin acabar resultant. El primer efecte d'aquests canvis, en governs establerts de fa temps, serà minar les opinions i els principis en què es van originar —i que n'han guiat la política— abans que aquests darrers s'hagin desenvolupat i entès adequadament. L'interval entre la decadència del vell i la formació i l'establiment del nou constitueix un període de transició que no pot ésser sinó sempre ple d'incertesa, confusió, error i fanatisme salvatge i ferotge.

Els governs de les parts més avançades i civilitzades del món es troben ara enmig d'aquest període. Ha resultat i continuarà resultant una dura prova per a les institucions polítiques existents de tota mena. Els governs que no tinguin la sagacitat per percebre quina és de debò l'opinió pública —per distingir entre aquesta i el simple clamor de la facció, o els crits del fanatisme— i el seny i la fermesa per cedir, de manera oportuna i cauta, a les reivindicacions de la primera, i a resistir, amb rapidesa i decisió, a les demandes de l'altre, estan condemnats a caure. Pocs podran superar amb èxit aquest període de transició; i aquests, no sense convulsions i modificacions,

més o menys considerables. S'escaurà fins que els governants i els governats entenguin millor els fins per als quals s'institueix el govern, i la forma més adaptada per acomplir-los, en totes les circumstàncies en què les comunitats es puguin trobar respectivament.

Procediré, per acabar, a exemplificar els principis elementals que s'han instituït, donant una breu explicació de l'origen i el caràcter dels governs de Roma i la Gran Bretanya, els dos més notables i perfectes de les seves respectives formes de governs constitucionals. L'objectiu és demostrar com s'aplicaren aquests principis, en les formes més simples d'aquests governs, per preparar una exposició del mode en què s'han aplicat en el nostre sistema més complex. Es veurà que, en tots dos, els principis són els mateixos, i que la diferència en la seva aplicació fou deguda a la situació diferent i l'estat social de les respectives comunitats. Foren modificats, en cadascuna, perquè s'hi conformessin; d'aquí el seu notable èxit. S'aplicaren a comunitats en què el rang hereditari predominava des de feia temps. Les respectives constitucions s'originaren com a concessions al poble, que, a través d'elles, passà a participar en els poders del govern. Però a casa nostra es van aplicar a comunitats en què es van excloure les diferències en el rang polític i distinció entre els ciutadans, i en què el govern tenia l'origen en la voluntat del poble.

Però per diferents que en fossin l'origen i el caràcter, es veurà que l'objectiu en tots dos governs era el mateix —apropar i harmonitzar els interessos enfrontats de la comunitat—, i també eren iguals els mitjans —obtenir el parer de totes les classes o parts a través del seu òrgan adequat, i considerar el parer coincident de tots com el parer de la comunitat sencera. En aquest cas, una concepció precisa i clara de com es va efectuar, en les seves formes més simples, ens permetrà entendre

millor com es va assolir en la nostra forma molt més elaborada, artificial i complexa.

Tothom sap molt bé, fins i tot els menys familiaritzats amb la seva història, que el poble romà consistia en dos ordres o classes diferents, els patricis i els plebeus, i que la línia de distinció estava tan fermament traçada que, durant molt temps, estigué prohibit el matrimoni mixt entre ells. Després de l'enderrocament de la monarquia i l'expulsió dels tarquins, el govern recaigué exclusivament en control dels patricis, que, juntament amb els seus clients[33] i altres persones que en depenien, formaven aleshores un cos molt nombrós i poderós. En un primer moment, mentre va haver-hi el perill que els tarquins, exiliats, tornessin, els patricis tractaren els plebeus amb suavitat; però quan hagué passat el perill, ho feren amb opressió i crueltat.

No cal, amb l'objecte que ens plantegem, entrar en una descripció minuciosa dels diversos actes d'opressió i crueltat a què foren sotmesos. N'hi ha prou de declarar que, segons els usos de la guerra d'aquell temps, el territori d'un poble conquerit es convertia en propietat dels conqueridors, i que els plebeus estigueren assetjats i oprimits per guerres incessants, en què el perill i els esforços foren seus, mentre que els fruits de la victòria (les terres dels derrotats i els botins de guerra) s'acumulaven en benefici dels seus opressors. El resultat fou el que es podia esperar. Els plebeus ho van perdre tot, i es van veure obligats, per la necessitat, a demanar prestats als patricis, amb uns interessos d'usura exorbitants, diners amb què els segons s'havien enriquit gràcies a la sang i els esforços dels primers, i a comprometre's a retornar-los en períodes estipulats.

33 En el sentit d'una de les accepcions de client: «A l'antiga Roma, plebeu que estava sota la protecció d'un patrici» (*Diccionari de la llengua catalana* de l'Institut d'Estudis Catalans, 2a edició). (N. de l'e.)

En cas de mora, es perdia la quantitat i, segons les disposicions del dret en aquests casos, els deutors podien ésser arrestats i venuts o tancats pels creditors en presons privades creades i mantingudes per a aquesta funció. Aquestes disposicions salvatges s'imposaven amb el màxim rigor contra els plebeus endeutats i empobrits. Constituïen, de fet, una part essencial del sistema que permetia que els patricis els saquegessin i oprimissin.

Un sistema tan opressiu no es podia suportar. Se'n seguiren les conseqüències naturals. Entre els ordres sorgí un odi profund, acompanyat de faccions, violència i corrupció, que van absorbir tots els esforços del govern i, en conseqüència, l'afebliren. Finalment es produí un incident que va suscitar la indignació dels plebeus fins al màxim i va acabar en una ruptura oberta entre tots dos ordres.

Un soldat vell, que havia servit el país durant molt temps i havia combatut amb valor en vint-i-vuit batalles, fugí de la presó del seu creditor, escanyolit, pàl·lid i afamat. Implorà la protecció dels plebeus. Una gentada l'envoltà, i el relat dels seus serveis al país i la crueltat amb què l'havia tractat el creditor, encengué una flama que es va estendre amb violència fins arribar a l'Exèrcit. Aquest es negà a continuar en servei, travessà l'Anio i prengué possessió de la muntanya sagrada. Els patricis estaven dividits quant a l'opinió sobre l'acció que calia emprendre. Els més violents insistien a recórrer a les armes, però afortunadament s'imposà el consell dels moderats, que recomanaven fer concessions i arribar a un acord entre tots. Es nomenaren delegats per negociar amb l'Exèrcit, i entre els ordres s'arribà a un pacte formal que es ratificà sota el jurament de tots dos, que concedia als plebeus el dret a elegir dos tribuns, com a protectors del seu ordre i persones sagrades. El nombre s'incrementà després a deu, i durant segles

l'elecció passà a ésser l'elecció per les tribus: un mode que assegurà als plebeus una decidida preponderància.

Aquest fou l'origen del tribunat, que, amb el temps, obrí tots els honors del govern als plebeus. Adquiriren el dret no tan sols de vetar l'aprovació de totes les lleis, sinó també l'execució; i així obtingueren, a través dels tribuns, la capacitat de vetar la totalitat de l'acció del govern, sense haver de prendre als patricis el control del Senat. Amb aquest arranjament, el govern es col·locà sota la veu coincident i conjunta de tots dos ordres, expressada a través d'òrgans separats i adequats: un que posseïa el poder positiu del govern, i l'altre el negatiu. El simple canvi el convertí d'un govern absolut en un de constitucional, d'un govern tan sols dels patricis en un de tot el poble romà, i d'una aristocràcia en una república. En fer-ho, establí el ferm fonament de la llibertat i la grandesa de Roma.

Un observador superficial qualificaria un govern d'aquesta organització —en què un ordre tindria el poder de fer i executar les lleis i l'altre, o els representants de l'altre, l'autoritat il·limitada d'impedir-ne la promulgació i l'execució— si no de completament inviable, sí com a mínim de massa feble per resistir les commocions a què estan sotmesos tots els governs; i, per tant, en pronosticaria la ràpida dissolució, després d'una trajectòria erràtica i ignominiosa.

Que diferent del resultat! En comptes d'erràtic, resultà el vincle de concòrdia i harmonia; en comptes de feblesa, de força sense parió; i en comptes d'una trajectòria curta i ignominiosa, una de molt llarga i de glòria immortal. Moderà els conflictes entre els ordres; n'harmonitzà els interessos, i els combinà perquè en formessin un; substituí la devoció als ordres particulars per la devoció al país; aplegà la força i l'energia unides del conjunt, en l'hora del perill; col·locà en el

poder els savis i els patriotes; elevà el nom de Roma per damunt de tots els altres; n'estengué l'autoritat i domini per gran part del món conegut aleshores, i transmeté la influència de les seves lleis i institucions fins avui. Si s'hagués imposat l'opinió contrària en aquella conjuntura crítica, si s'hagués recorregut a les armes i no a la cessió i l'acord, Roma, en comptes d'ésser allò que esdevingué després, hauria estat, amb tota probabilitat, tan ignominiosa i tan poc coneguda per la posteritat com els estats insignificants que l'envoltaven, els noms i l'existència dels quals haurien caigut en l'oblit fa molt de temps si no s'haguessin conservat en la història de les conquestes de Roma. Si no fos per la sàvia decisió que es prengué aleshores, no és improbable —amb independència de l'ordre que hagués prevalgut— que hagués sucumbit a un tirà cruel i mesquí i, finalment, l'hagués conquerit algun dels estats veïns, o els cartaginesos, o els gals. Degué al gir favorable que els esdeveniments tingueren en aquell moment el domini il·limitat i el renom etern.

És cert que el tribunat, després d'enaltir-la a un cim de poder i prosperitat sense precedents, acabà essent un dels instruments de l'enderrocament de la llibertat romana; però no fou fins que quedà exposada a nous perills, sorgits d'un augment de la riquesa i de la gran extensió dels seus dominis, contra els quals el tribunat no oferia cap protecció. L'objectiu original n'era la protecció dels plebeus contra l'opressió i l'abús de poder per part dels patricis. Això ho acomplí amb escreix; però no tenia poder per protegir el poble dels nombrosos i rics països conquerits dels saquejos de cònsols i procònsols. Tampoc no podia impedir que els saquejadors empressin l'enorme riquesa, que havien arrencat de les províncies empobrides i arruïnades, per corrompre i degradar el poble, ni aturar la formació de grups (al marge de l'antiga divisió

entre patricis i plebeus) que no tenien cap altre objectiu que obtenir el control del govern a fi de saquejar. Contra aquests mals formidables, la seva constitució no proporcionava cap seguretat adequada. Sota la seva influència funesta, la possessió del govern esdevingué l'objecte dels conflictes més violents; no entre patricis i plebeus, sinó entre faccions dilapidadores i corruptes. Continuaren amb violència creixent, fins que, a l'últim, Roma s'enfonsà, com per força ho ha de fer tota comunitat en circumstàncies similars, sota la forta pressió i el domini despòtic del cap del partit vencedor: la trista però única alternativa que restava per impedir la violència, la confusió i l'anarquia universals. En realitat, la República havia deixat d'existir molt abans de la instauració de l'Imperi. L'interval s'omplí amb el domini de faccions ferotges, corruptes i sanguinàries. En veritat, hi hagué un cos petit però patriòtic d'individus eminents que lluitaren, en va, per corregir abusos i retornar el govern al seu caràcter i puresa originals, i que sacrificaren la vida en l'intent d'acomplir un objectiu tan virtuós i noble. Però no pot retreure's al tribunat, al qual li van ser conferits poders tan amplis per a fins assenyats que van ser tan plenament assolits, que durant aquest interval violent i corrupte fos utilitzat per enderrocar la llibertat que havia instaurat i nodrit i sostingut durant tant temps.

En assignar tanta importància al tribunat, no puc perdre de vista altres disposicions destacades de la constitució del govern de Roma. Sembla que el Senat, per les notícies que en tenim, estava admirablement format per assegurar la consistència i la fermesa d'acció. El poder de nomenar—quan la República estava exposada a un perill imminent— un dictador investit, durant un període limitat, d'una autoritat gairebé il·limitada; els dos cònsols i la manera d'elegir-los; els àugurs;

els llibres de les sibil·les; els sacerdots i el censor[34] —tots sota el control del patricis— eren potser indispensables per resistir el poder enorme i aparentment irregular del tribunat, mentre que la possessió d'uns poders tan grans pels patricis feia necessari atorgar una força proporcional a l'únic òrgan a través del qual els plebeus podien actuar efectivament sobre el govern. El govern era de constitució forta, en efecte, i aparentment estava ben proporcionat en els òrgans positiu i negatiu. Era en veritat un govern de ferro. Sense el tribunat, resultà un dels més opressius i cruels que mai havien existit; però amb ell, un dels més forts i millors.

L'origen i el caràcter del govern britànic són tan coneguts que n'hi haurà prou amb un breu esbós, amb l'objectiu en vista.

Les causes que li acabaren donant la seva forma actual es remunten a la conquesta normanda. Aquesta introduí el sistema feudal, amb els seus apèndixs necessaris: una monarquia i una noblesa hereditàries; la monarquia, hereditària a través de la descendència del líder que dirigí l'exèrcit invasor, i la noblesa a través de la dels seus seguidors distingits que esdevingueren els feudataris. Monarca i noblesa es distribuïren el país —tant la terra com el poble (aquest en condició de serfs). Ben aviat se seguiren conflictes entre el monarca i els nobles, com no pot ésser d'altra manera en aquests sistemes. Anaren seguits, en la marxa dels esdeveniments, per intents, tant dels monarques com dels nobles, per guanyar-se el favor del poble. Així doncs, el poble anà ascendint gradualment al poder. A cada pas de l'ascensió, esdevenia més important —i era més i més afalagat—, fins que a la fi la seva influència se

34 Magistrat de l'antiga Roma encarregat de fer el cens de la població i vetllar sobre els costums dels ciutadans. *Diccionari de la llengua catalana* de l'Institut d'Estudis Catalans, 2a edició. (N. de l'e.)

sentí de manera tan marcada que fou convocat per assistir a la reunió del parlament per delegats; però no com un estament del regne, o un membre constituent del cos polític. La primera convocatòria vingué dels nobles, i estava concebuda per apropar posicions i assegurar la seva cooperació en la guerra contra el rei. La segona convocatòria vingué d'aquest darrer, però només amb la intenció de tenir el poble present en la reunió del parlament, per tal que la corona el *consultés* sobre qüestions relatives als impostos i els pressupostos, però no, per descomptat, per debatre el dret d'apujar-ne uns i de retallar-ne els altres —ja que el rei sostenia que tenia l'autoritat arbitrària de fer totes dues coses— sinó per fer més fàcil la recaptació i fer que el poble arribés a acceptar els impostos reials.

Des d'aquest inici humil, i després d'una llarga lluita, acompanyada de moltes vicissituds, el poble va arribar a ésser considerat un dels estaments del regne; i finalment, en el seu intent d'ampliar i assegurar el que havia obtingut, es va imposar durant un cert temps als altres dos estaments, i així va concentrar tot el poder en un sol estament o cos. Això tingué l'efecte de fer absolut el govern, i portà a conseqüències que, com si fos per una llei fixa, han de resultar sempre de governs populars d'aquesta forma, és a dir, a grups organitzats o, més ben dit, faccions que disputen amb violència per obtenir o retenir el control del govern; i això, també per l'efecte de lleis gairebé igual d'uniformes, duu a la concentració de totes les potestats del govern en mans del comandant militar del partit vencedor.

L'hereu era massa feble per conservar el ceptre que havia pres; i el descontentament general amb el resultat de la revolució portà a la restauració de l'antiga dinastia, sense definir els límits entre els poders dels respectius estaments.

Després d'un breu interval, seguí una altra revolució, en què els senyors i els comuns s'uniren contra el rei. Tot plegat va acabar amb el seu destronament, amb la corona en mans d'una branca col·lateral de la família, i amb una declaració de drets, que definí les potestats dels diversos estaments del reialme; i, que finalment, perfeccionà i instituí la constitució. Així doncs, una monarquia feudal es convertí, a través d'un procés lent però constant de molts segles, en una monarquia constitucional molt elaborada, sense canviar les bases del govern original.

Tal com és ara, el reialme consisteix en tres estaments: el rei, els lords, temporals i espirituals,[35] i els comuns. El parlament és el gran consell. Posseeix el poder suprem. Promulga lleis gràcies a l'acord dels lords i els comuns —subjectes a l'aprovació del rei. El poder executiu pertany al monarca, que és considerat el constituent del primer estament. Tot i que no està subjecte a responsabilitats, només pot actuar a través de ministres i agents que sí que n'estan subjectes. Són responsables davant els altres estats: davant els lords, perquè aquests constitueixen l'alt tribunal que pot jutjar tots els servidors de la corona per conductes incorrectes i crims contra el regne, o morositats oficials; i davant els comuns, perquè aquests posseeixen la facultat de formular acusacions contra alts càrrecs i constitueixen el jurat d'acusació del regne. Aquestes disposicions, amb les seves potestats legislatives —sobretot la de rebutjar el pressupost— els confereix una influència controladora sobre la branca executiva i, pràcticament, una participació en les seves potestats, de manera que les lleis del go-

35 Es refereix als dos tipus de «lords» que constitueixen la Cambra dels Lords del Parlament britànic: els «*lords spiritual*» (bisbes i arquebisbes que són membres nats de la Cambra) i els «*lords temporal*» (lords no eclesiàstics). *Black's Law Dictionary*, 8a edició. (N. de l'e.)

vern, en tot el seu espectre, poden ésser considerades en justícia el resultat de l'acció coincident i conjunta dels tres estats —i, com que aquests n'inclouen els altres— de l'acció coincident i conjunta dels estats del reialme.

Fóra una visió imperfecta i falsa de la qüestió considerar que el rei, en el seu simple caràcter individual, o fins i tot com a cap de la família reial, constitueix un estament. Vist des de qualsevol dels dos punts de vista, ben lluny de merèixer ésser considerat el primer estament (i cap del regne, tal com és) representaria un interès massa insignificant per ésser objecte d'una protecció especial. En comptes d'això, representa el que en realitat és, habitualment i naturalment: l'interès més poderós de tots els interessos existents, tot comptat i debatut, sota qualsevol forma de govern en totes les comunitats civilitzades: l'interès que consumeix els impostos; o, més en general, l'interès que necessàriament sorgeix de l'acció del govern, sigui de la forma que sigui: és l'interès que viu del govern. Aquest interès està compost pels qui es beneficien dels seus càrrecs i els emoluments, i se'n pot dir d'ell adequadament el grup d'interessos o partit del govern, diferenciat de la resta de la comunitat, o (tal com se la pot anomenar en rigor) del poble o dels comuns. El primer inclou tots els qui són sostinguts pel govern, i l'altre grup tots els qui sostenen el govern, i només perquè el primer és més fort, tenint-ho tot en compte, pot conservar, durant un període considerable, avantatges tan grans i imponents.

Aquest grup d'interessos tan gran i predominant està naturalment representat per un sol cap. Perquè és impossible, sense estar representat d'aquesta manera, distribuir càrrecs i emoluments del govern entre els qui el componen sense produir discòrdia i conflicte, i només si aquests darrers s'impedeixen es poden retenir molt temps uns avantatges tan

temptadors. D'aquí la forta tendència d'aquest gran grup d'interessos cap a la forma monàrquica, és a dir, a estar representat per un sol individu. En canvi, el grup d'interessos antagonista, el que sosté el govern, té la tendència oposada: una tendència a estar representat per molts; perquè una assemblea gran pot jutjar millor que un individu o uns quants, quines càrregues pot suportar la comunitat, i com es poden distribuir més justament i recaptar més fàcilment.

Al govern britànic, el rei constitueix un estament, perquè és el cap i el representant d'aquest gran grup d'interessos. És el conducte a través del qual flueixen tots els honors i emoluments del govern, mentre que la Cambra dels Comuns, segons la teoria del govern, és el cap i representant del grup oposat: el gran grup d'interessos dels qui paguen impostos, que sosté el govern.

Entre aquests grans grups d'interessos, hi ha necessàriament una forta i constant tendència al conflicte, que, si no es compensa, ha d'acabar en violència i en un recurs a la força, seguits de la revolució, tal com s'ha explicat. Per impedir-ho, s'hi interposa la Cambra dels Lords, com un dels estaments del reialme, i constitueix el poder conservador del govern. De fet, consisteix en la part de la comunitat que és la principal receptora de càrrecs, emoluments i altres avantatges derivats del govern, i la condició de la qual no es pot millorar, sinó que per força ha d'empitjorar amb el triomf de qualsevol dels estaments en conflicte sobre l'altre; i, per això, s'oposa al predomini de qualsevol dels dos, i afavoreix la conservació de l'equilibri entre ells.

Aquest esbós, encara que breu, és suficient per mostrar que aquests dos governs constitucionals —de bon tros els més il·lustres dels seus tipus respectius— es conformen als principis que s'han instituït, tant en l'origen com en la construcció.

Les constitucions de tots dos s'originaren en una pressió, ocasionada per conflictes d'interessos entre classes o ordres hostils, i estaven concebudes per respondre a les exigències apressants de l'ocasió; semblava que cap dels dos partits no tenia cap concepció dels principis que hi havia implicats ni de les conseqüències que se seguirien, a banda dels objectius immediats que s'observaven. De fet, gairebé semblaria impossible que els governs constitucionals, fonamentats en ordres o classes, s'originessin de cap altra manera. És difícil concebre que cap poble, d'entre els que no els tinguessin, pogués o volgués instituir-los voluntàriament, per tal d'establir aquests governs; mentre que no és gens estrany que sorgissin de conflictes entre diferents ordres o classes quan hi col·laborà una associació de circumstàncies favorables.

Les constitucions de tots dos es basen en el mateix principi: un organisme a través del qual se sent la veu de cada ordre o classe gràcies a l'òrgan adequat, i que requereix la veu coincident de tothom per formar la de la comunitat sencera. També els efectes eren iguals en totes dues: unir i harmonitzar grups d'interessos oposats, reforçar els lligams amb el conjunt de la comunitat i moderar els dels respectius ordres o classes; aplegar tothom, en l'hora del perill, al voltant de l'estendard del país, elevar el sentiment de nacionalitat i desenvolupar el poder moral i físic fins a un grau extraordinari. Però cadascun té els seus trets distintius, derivats de la diferència dels seus organismes, i les circumstàncies en què es van originar respectivament.

Al govern de la Gran Bretanya, els tres ordres estan combinats en la branca legislativa, per tal que l'acció separada i coincident de cadascun sigui necessària per elaborar lleis; mentre que, en canvi, al govern de Roma, un ordre tenia el poder d'elaborar lleis i l'altre d'anul·lar-les, o d'aturar-ne l'exe-

cució. Cadascun disposava dels seus avantatges particulars. Els romans desenvoluparen més plenament l'amor al país i els sentiments de nacionalitat. «Sóc un ciutadà romà» es pronunciava amb un orgull i un enaltiment sentimental que potser no ha sentit mai abans ni després cap ciutadà o súbdit de cap comunitat en proclamar a quin país pertanyia.

També desenvolupà més plenament el poder de la comunitat. Tenint en compte la població respectiva, i l'estat de la ciència en els diferents períodes, Roma creà més poder, en comparació, que la Gran Bretanya en qualsevol moment —enorme com és i ha estat— o, potser, qualsevol altra comunitat. A això és degut el poderós control que adquirí a partir d'un començament tan humil. Però el govern britànic és molt superior al de Roma en la seva adaptació i capacitat d'incloure sota el seu control dominis extensos, sense subvertir-ne la constitució. En aquest aspecte, la constitució romana era defectuosa, i, per consegüent, aviat començà a exhibir senyals de decadència, després que Roma hagués estès el seu domini més enllà d'Itàlia; mentre que la britànica manté la seva influència sobre un imperi igual al que amb el seu pes va esclafar la constitució i la llibertat de Roma, i ho fa sense afectar-ne aparentment cap de les dues. Aquest gran avantatge l'obté de la seva estructura diferent, sobretot de la de la branca de l'executiu, i el caràcter del seu principi conservador. L'executiu està construït de tal manera que impedeix, gràcies a la unitat i al caràcter hereditari, les lluites violentes i partidistes per obtenir el control del govern, i, amb ell, l'amplitud que prengué el clientelisme que desorientà, corrompé i finalment subvertí la república romana. Roma no tenia cap salvaguarda contra aquesta malaltia fatal, mentre que el govern britànic —a més dels avantatges que posseeix, en aquest aspecte, a causa de l'estructura de la seva branca executiva—, té, en el caràcter

del seu principi conservador, una altra i poderosa salvaguarda contra ella. És d'un caràcter tal que el clientelisme, en comptes d'afeblir-lo, el reforça, perquè com més gran és la capacitat clientelar del govern, més gran serà la part que recaurà en l'estament constitutiu del sector conservador del govern; i com més idònia n'és la condició, més gran és l'oposició a qualsevol canvi radical a la seva forma. Les dues causes combinades donen al govern més capacitat que no n'ha tingut mai cap altre de tenir controlats dominis extensos sense subvertir la constitució ni destruir la llibertat. En veritat, és difícil assignar algun límit a la seva capacitat en aquest aspecte. El límit més probable que es pot pensar és la seva capacitat de suportar l'augment d'impostos: els impostos necessaris per fer front a les despeses inherents a l'adquisició i al govern de dominis tan enormes poden acabar resultant tan onerosos que esclafin, sota el seu pes, les capes treballadores i productives de la població.

He conclòs el breu esbós que em proposava sobre l'origen i el caràcter d'aquests dos governs famosos, i a continuació procediré a considerar el caràcter, l'origen i l'estructura del govern dels Estats Units. Aquest difereix dels governs de Roma i la Gran Bretanya molt més que no pas aquests dos entre si; i malgrat ser un govern actual d'origen recent, el caràcter i l'estructura potser en són menys compresos que els dels altres dos.

II. Discurs sobre la Constitució i el govern dels Estats Units

El nostre és un sistema de governs, compost pels governs separats dels diversos estats que componen la Unió i per un govern comú de tots els seus membres, anomenat el govern dels Estats Units. Els estats precediren aquest darrer, que es creà per la seva acció. Tots es formaren amb constitucions escrites; les dels diversos estats les creà el poble de cadascun dels estats, actuant per separat, i en el seu caràcter sobirà; i la dels Estats Units els mateixos, actuant en la mateixa qualitat, però en conjunt en comptes de per separat. Tots es van formar segons el mateix model. Tots divideixen els poders del govern en legislatiu, executiu i judicial; i es fonamenten en el gran principi de la responsabilitat dels governants envers els governats. Tots els poders del govern es divideixen entre els dos; els de caràcter més general es deleguen específicament als Estats Units, i tots els altres no delegats es reserven per als diversos estats en el seu caràcter separat. Cadascun, dins el seu àmbit adequat, posseeix tots els atributs i executa totes les funcions del govern. Cap és perfecte sense l'altre. Tots dos combinats formen un govern sencer i perfecte. Amb aquests

comentaris preliminars, procediré a la consideració del tema immediat d'aquest discurs.

El govern dels Estats Units es formà en virtut de la Constitució dels Estats Units, i la nostra és una república democràtica i federal.

És democràtica, a diferència de l'aristocràcia i la monarquia. Evita les classes, els ordres i totes les distincions artificials. Per protegir-se d'aquests, la Constitució prohibeix la concessió de qualsevol títol de noblesa als Estats Units. El sistema sencer és, de fet, totalment democràtic. Té com a principi fonamental, com a gran màxima cardinal, que el poble és la font de tot el poder; que els governs dels diversos estats i dels Estats Units foren creats per ell i per a ell; que les potestats que se'ls confereixen no s'entreguen, sinó que es deleguen, i, així, es mantenen en fideïcomís i no absolutament, i només es poden exercir legítimament per promoure els objectius amb vista als quals es delegaren.

És federal a més de democràtica. Federal en contraposició, d'una banda, a nacional, i, de l'altra, a confederal. Començo la demostració pel primer punt.

És federal perquè és el govern dels estats aplegats en unió política, en contraposició al govern d'individus socialment units; és a dir, pel que de costum s'anomena un pacte social. Per formular-ho de manera més concisa, és federal i no nacional, perquè és el govern d'una comunitat d'estats, i no el govern d'un sol estat o nació.

Disposem de l'alta autoritat de la convenció que va crear-la per testificar que és federal i no nacional. El general Washington, com a president de la convenció, en la carta que sotmetia el projecte a la consideració del Congrés del que aleshores era confederació, l'anomena en un lloc «el govern general de la Unió», i en un altre, «el govern federal d'aquests

estats». Tot plegat, el sentit clar és que el govern proposat seria, si s'adoptés, el govern dels estats que l'adoptessin, en la seva qualitat unida de membres d'una Unió comuna; i, com a tals, serien un govern federal. Aquestes expressions no s'empraren sense la deguda consideració i un coneixement precís i complet de la seva veritable importància. El tema no era nou. La convenció hi estava familiaritzada, i els debats foren molt agitats. En les primeres fases de la reunió, la convenció es dividí en dos sobre aquest tema. En un primer moment, un dels partits estava a favor d'un govern nacional i l'altre d'un de federal. El primer s'imposà al començament, i en els plans que proposà, la Constitució i el govern es qualificaren de «nacional». Però finalment es va acabar imposant el segon, i el terme «nacional» fou substituït per «Estats Units». Per consegüent, la Constitució fou definida com «La Constitució dels Estats Units d'Amèrica», i el govern, «El govern dels Estats Units», deixant «Amèrica», per bé de la brevetat. No hi pot haver cap dubte que la convenció, amb l'expressió «Estats Units», es referia als estats units en una unió federal, perquè en rigor no podien anomenar el govern «el govern federal d'aquests estats» en cap altre sentit, i «el govern general de la Unió», com ho van fer a la carta esmentada. És doncs evident que la Convenció considerava que les diverses expressions —«el govern federal dels Estats Units», «el govern general de la Unió» i «govern dels Estats Units» significaven el mateix: un govern federal en contraposició a un de nacional.

Així doncs, després de deixar ben establert que són el mateix, només cal, per tal de determinar amb precisió què volien dir amb «govern federal», determinar què volien dir amb «el govern dels Estats Units». Per a aquest propòsit caldrà cercar l'origen de l'expressió.

En aquell temps, com demostra la nostra història, era una expressió antiga i familiar, amb un significat conegut i ben definit. L'ús en començava amb el naixement polític d'aquests estats, i se'ls ha aplicat sense alteració en totes les formes de govern que han travessat. El títol de la Constitució i el govern actuals és justament com es designava la confederació que existia en adoptar-se, i que va substituir. L'instrument que establia la Confederació s'anomenava «Articles de la Confederació i Unió Perpètua». El primer article en declara que el nom d'aquesta confederació serà «Els Estats Units d'Amèrica»; i el segon, per tal de no deixar cap dubte quant a la relació que els estats tindrien entre si en la confederació a punt de formar-se, declarava: «Tots els estats conserven la sobirania, la llibertat i la independència; i totes les potestats, jurisdiccions i drets que aquesta confederació no hagi delegat explícitament als Estats Units reunits en Congrés». Si anem un pas més enrere, es veurà que el títol de la confederació és el mateix que el del govern revolucionari que existia quan s'adoptà, i que substituí. L'origen se'n remunta a la Declaració d'Independència. Aquesta llei s'anomena «La Declaració unànime dels tretze Estats Units d'Amèrica». I en aquest punt també, perquè no hi pogués haver cap dubte quant a la relació entre els estats en la nova condició en què estaven a punt de trobar-se, acabava declarant: «que aquestes colònies unides són, i han d'ésser per dret, estats lliures i independents», «i que, com a estats lliures i independents, tenen totes les potestats per reclutar soldats per a la guerra, pactar la pau, contreure aliances i fer tots els altres actes i coses que els estats independents tenen dret a fer». «Estats Units», doncs, és el nom baptismal d'aquests estats —rebut en el seu naixement— amb què han seguit anomenant-se, i amb el qual han caracteritzat la seva Constitució, govern i lleis, i pel qual els coneix la resta del món.

La retenció del mateix títol, en cada fase de la seva existència, forneix proves clares, si no concloents, que la relació política entre aquests estats, amb la seva Constitució i el seu govern actuals, és substancialment la mateixa que amb la confederació i el govern revolucionari; i de com era aquesta relació no en podem tenir cap dubte, ja que es declara explícitament que són «estats *lliures*, *independents* i *sobirans*». Ara, doncs, estan units, i han estat, des del començament, simplement estats confederats. Si els membres de la convenció que crearen l'actual Constitució i govern haguessin volgut fer cap canvi essencial, fos en la relació dels estats entre si o en la base de la seva unió, haurien perpetrat, conservant el títol que els designava durant els governs anteriors, un engany del tot indigne del seu caràcter d'homes i patriotes sincers i honests. Es pot inferir en rigor, doncs, que conservant el mateix títol pretenien assignar a l'expressió «els Estats Units» el mateix significat, substancialment, que tenia abans; i, és clar, en anomenar l'actual govern —«el govern federal dels Estats Units»—, amb «federal» volien dir que tenien la mateixa relació entre si, que la seva unió es basava, sense cap canvi essencial, en la mateixa base que durant la confederació i el govern revolucionari; i que els estats federals i confederats tenien substancialment el mateix contingut. Se segueix també que els canvis introduïts per l'actual Constitució no eren en el fonament, sinó en la superestructura del sistema. Per consegüent veiem, confirmant aquesta conclusió, que la convenció, en la carta al Congrés en què declarava els motius dels canvis que s'havien fet, només es refereix a la necessitat d'una «*organització*» diferent del govern, sense fer cap al·lusió a canvis en les relacions dels estats entre si, o en la base del sistema. Declaren que «els amics del nostre país fa temps que veuen i desitgen que cal assignar plenament i efectivament al govern de la

Unió el poder de fer la guerra, la pau i els tractats, de recaptar diners i regular el comerç i les corresponents autoritats executiva i judicial; però resulta evident que no convé delegar aquests fideïcomisos tan amplis a una institució; d'aquí resulta la necessitat d'una *organització diferent*». No cal fer comentaris.

Disposem així de l'autoritat de la convenció mateixa per afirmar que l'expressió «Estats Units» té essencialment el mateix significat quan s'aplica a la Constitució i el govern actuals que el que tenia anteriorment; i, és clar, que els estats han conservat la seva existència separada, com a comunitats independents i sobiranes, en totes les formes d'existència política per les quals han passat. Aquest, de fet, és l'abast literal de l'expressió «els Estats Units», i el sentit en què s'utilitza sempre, quan s'empra en un sentit polític (dic *polític* perquè sovint s'empra en un sentit *geogràfic*, per designar la part d'aquest continent que ocupen els estats integrants de la Unió, incloent-hi els territoris que els pertanyen. Aquesta aplicació sorgí del fet que no hi havia cap terme adequat per a aquella part d'aquest continent, i per tant, de manera ben natural, el nom amb què es designa políticament aquests estats s'emprà per designar la regió que ocupen i posseeixen. Cal tenir en compte aquesta distinció, que no pot passar per alt en els debats sobre les qüestions que impliquen el caràcter i la naturalesa del govern sense causar gran confusió i errors perillosos).

Però per molt concloents que siguin aquests motius per demostrar que el govern dels Estats Units és federal, en contraposició a nacional, sembla que no han estat suficients per impedir que es nodreixi l'opinió oposada. De fet, aquesta sembla haver estat la predominant, si hem de jutjar per l'ús general del terme «nacional» i l'ús gairebé del tot erroni del de «federal». Ara «nacional» s'aplica normalment per referir-se a «el

govern general de la Unió» i «el govern federal d'aquests estats» i tot allò que els pertany a ells o a la Unió. Sembla oblidar-se que la convenció repudià aquest terme, després de considerar-lo a fons, i que es va anar amb compte d'excloure'l de la Constitució i de la carta que el presentava al Congrés. Fins i tot els qui estan assabentats de tot això i, és clar, de la falsedat amb què s'empra el terme han lliscat majoritàriament cap a l'ús irreflexiu. Però no són pocs els que l'usen així perquè creuen que de fet és un govern nacional, i entre aquests hi ha homes de talents i posició distingits que han dedicat tota la seva capacitat de raonar i tota l'eloqüència a defensar la teoria. La qüestió que es tracta és de primera magnitud, i mereix ésser analitzada completament en tots els aspectes. Amb aquesta impressió, trobo convenient —per bé que els motius ja adduïts per demostrar-ne el caràcter federal em semblen clars i concloents— confirmar-ho amb referències històriques, i refusar els arguments que es presenten per demostrar que és un govern nacional. Començaré amb la creació i ratificació de la Constitució.

Ja s'ha demostrat que els estats, quan elaboraren i ratificaren la Constitució, eren comunitats distintes, independents i sobiranes. Que els pobles dels diversos estats, actuant en el seu caràcter separat, independent i sobirà, adoptaren les seves constitucions estatals separadament és un fet indiscutit i indiscutible; però no és menys cert que, actuant en el mateix caràcter, ratificaren i adoptaren la Constitució dels Estats Units, amb tan sols la següent diferència: que en elaborar i adoptar la primera, actuaren sense concert ni acord; però, en l'altra, amb concert en l'elaboració i acord mutu en l'adopció. Tenim consignats com a fets inqüestionables que els delegats integrants de la convenció que creà la Constitució foren nomenats pels diversos estats, cadascun per la seva pròpia au-

toritat, que votaren a la convenció per estats i que els vots foren comptats per estats. També són fets que la Constitució, un cop redactada, fou sotmesa al poble dels diversos estats per a la seva respectiva ratificació; que la ratificaren, cadascun pel seu compte; i que era vinculant per a tots, tan sols com a conseqüència d'haver-la ratificada. Fins aleshores no havia estat més que la proposta d'una constitució, sense cap força vinculant. Fou l'acte de la ratificació allò que la instituí com una constitució entre els estats que la ratificaven; i només entre aquests, a condició que com a mínim nou dels aleshores tretze estats coincidissin en la ratificació, com està previst explícitament en el seu article setè i últim. Ho és en les següents paraules: «La ratificació de les convencions de nou estats serà suficient per a l'establiment d'aquesta Constitució entre els estats que la ratifiquin». Si calgués alguna prova addicional per demostrar que només era vinculant entre els estats que la ratificaren, es pot trobar en el fet que dos estats, Carolina del Nord i Rhode Island, es negaren de primer a ratificar-la; i, per consegüent, durant l'interval foren considerats estats estrangers, sense obligació de respectar-la per la seva part, ni d'obeir-la per part dels seus ciutadans. En això no hi pot haver discrepàncies. Els fets són massa recents i massa clars, i la disposició de la Constitució, massa explícita per admetre cap dubte.

És evident, doncs, que els estats conservaren, un cop ratificada la Constitució, el caràcter distint, independent i sobirà que posseïen en crear-la i ratificar-la; a menys que ells mateixos se'n privessin amb l'acte de ratificació, o amb alguna disposició de la Constitució. Si no ho han fet així, la Constitució ha d'ésser per força federal, i no nacional, perquè en aquest darrer supòsit tindria totes les qualitats necessàries per constituir-se en federal, i cap per ésser nacional. D'altra

banda, si se n'haguessin privat, perdria necessàriament el caràcter federal i esdevindria nacional. Així doncs, determinar si el govern és federal o nacional es redueix a una sola qüestió: si l'acte de ratificació, per si mateix, o la Constitució, en virtut d'alguna o diverses de les seves disposicions, privà o no els diversos estats del caràcter de comunitats separades, independents i sobiranes, i els fusionà en un sola comunitat o nació, anomenada el poble nord-americà.

Abans d'abordar aquesta qüestió important convé subratllar que d'aquesta decisió depenen tant el caràcter del govern com de la Constitució. El primer ha de participar necessàriament del caràcter de la segona, ja que no n'és sinó l'agent creat per ella per dur-ne a terme les potestats. Per tant, sigui la Constitució federal o nacional, en la mateixa mesura també ho serà el govern; i per consegüent empraré Constitució i govern indistintament en analitzar el tema.

De totes les qüestions que poden sorgir en el nostre sistema de govern, aquesta és de bon tros la més important. N'implica moltes altres de gran magnitud, entre les quals la de la lleialtat dels ciutadans o, en altres paraules, la qüestió de qui ha de rebre en darrera instància la lleialtat i l'obediència. Quina és la veritable relació entre tots dos governs, el dels Estats Units i els dels diversos estats? ¿I quina és la relació entre els individus que els componen respectivament? Perquè és clar que si els estats encara conserven la sobirania en tant que comunitats separades i independents, la lleialtat i l'obediència dels ciutadans fóra deguda als respectius estats, i que si el govern dels Estats Units i els dels diversos estats es plantegen com a iguals i en peu d'igualtat en els respectius àmbits; i també que en comptes d'estar units socialment, els ciutadans estarien relacionats políticament a través dels respectius estats. En canvi, si en ratificar la Constitució s'han privat de la individualitat

i la sobirania, i s'han fusionat en una gran comunitat o nació, és igualment clar que la sobirania residirà en el conjunt, o el que s'anomena poble nord-americà, i que la lleialtat i l'obediència li seran degudes. No ho és menys que el govern dels diversos estats es trobaria, respecte al dels Estats Units, en una relació d'inferioritat i subordinació enfront del superior i principal, i que els individus dels diversos estats, així fusionats, per dir-ho així, en una sola massa general, estarien units *socialment* i no *políticament*. Un canvi d'estat tan gran hauria implicat una revolució completa i radical, tant social com política; una revolució molt més radical, de fet, que la que seguí la Declaració d'Independència.

Els qui mantenen que la ratificació de la Constitució efectuà un canvi tan poderós ho han de demostrar amb la prova més concloent. La presumpció s'hi oposa del tot. Ja s'ha demostrat que l'autoritat de la convenció que creà la Constitució hi està clarament en contra, i que la història d'aquesta ratificació, en comptes de proporcionar proves a favor, forneix testimonis decidits en contra. A aquests se n'hi poden afegir molts altres; entre els quals, la presumpció extreta de la història d'aquests estats, en totes les fases de la seva existència fins al moment de ratificar-se la Constitució. En total, formaren comunitats separades i, en la relació entre ells, independents; i sempre es destacaren per la tenacitat amb què s'adheriren als seus drets com a tals. Constituí, durant tot el període, un dels trets principals del seu caràcter, segons ho demostrarà un esbós molt breu.

Durant la fase colonial, formaren comunitats distintes —cadascuna amb la seva carta i govern separats—, i de cap manera connectades entre si, excepte com a membres dependents d'un imperi comú. La primera unió entre ells fou en resistència a les invasions d'Anglaterra sobre els seus drets recollits a les car-

tes, quan adoptaren el títol de «les Colònies Unides». Amb aquest nom actuaren, fins a la declaració de la seva independència, sempre als consells comuns, votant i actuant com a comunitats separades i distintes, i no sumades com si formessin una comunitat o nació. Actuaren en el mateix caràcter en declarar la independència, un acte en virtut del qual passaren de la condició dependent i colonial a la d'estats lliures i sobirans. La declaració la feren delegats nomenats per les diverses colònies, cadascuna per si mateixa i amb la seva pròpia autoritat. La votació que decidí la declaració l'efectuaren delegacions, cadascuna de les quals valia per un. S'anuncià que la declaració era unànime, no perquè tots els delegats hi haguessin votat a favor, sinó perquè la majoria de cada delegació hi havia votat, cosa que demostrava clarament que es considerava el mateix cos com l'acte unit de les diverses colònies, i no l'acte del conjunt d'una comunitat. Per tal de no deixar cap dubte en un punt tan important, i amb relació al qual les diverses colònies foren tan tenaces, la declaració es féu en nom i amb l'autoritat del poble de les colònies, representades al Congrés, i això anà seguit de la declaració que eren «estats lliures i independents». L'acte no fou en realitat més que un anunci formal i solemne al món que les colònies havien deixat d'ésser comunitats dependents i havien esdevingut estats lliures i independents, sense implicar cap altre canvi en les seves relacions entre si que els necessàriament implícits en una separació d'Anglaterra. Estaven tan lluny de suposar o pretendre que tindria l'efecte de fusionar la seva existència, en tant que comunitats separades, en una nació, que havien nomenat un comitè —que fins i tot ja estava reunit mentre es debatia la declaració— per preparar un pla d'una confederació dels estats, amb vista a l'entrada a la nova condició. En compliment d'aquesta comesa, el comitè

preparà l'esbós dels Articles de la Confederació i Unió Perpètua, que després adoptaren els governs dels diversos estats. Ja s'ha demostrat que això instituí una simple confederació i unió dels estats. Que, en crear-la i subscriure-la, els estats tenien una actitud extremament malfiada i vigilant quant a la delegació de potestats, fins i tot a una confederació; que conferiren tots els poders delegats de la manera més refractària i moderada; que diversos d'ells restaren molt temps al marge, sota la pressió de la guerra, abans que hi accedissin, i que, durant l'interval que transcorregué entre l'adopció dels Articles i la de l'actual Constitució, mostraren, en la necessitat més urgent, la mateixa manca de disposició i malfiança, en delegar el poder. Tots aquests són fets que no es poden negar.

A això s'hi pot afegir una altra circumstància de prou pes, extreta dels passos preliminars per a la ratificació de la Constitució. La convenció sotmeté la proposta davant el Congrés de la confederació, per a la seva consideració i actuació, tal com s'ha declarat. Era l'únic òrgan i representant d'aquests estats en el seu caràcter confederat. En sotmetre-la al Congrés, la convenció reconegué i admeté l'autoritat d'aquest sobre la proposta, en tant que òrgan d'estats distints, independents i sobirans. Tenia el dret de disposar d'ella com volgués; i, si li hagués semblat el millor, hauria pogut aturar la proposta tan sols decidint de no fer res. Però li semblà adequat actuar i adoptar l'acció recomanada per la convenció, que era sotmetre-la «a una convenció de delegats, elegits per cada estat, pel seu poble, amb vista al seu assentiment i adopció». Tot això fou en estricta observança del caràcter federal de la Constitució, però del tot en contra de la idea que fos nacional. Rebé l'assentiment dels estats en tots els possibles modes en què es podia obtenir: primer, en el caràcter confederat, a través del seu únic òrgan, el Congrés; a continuació,

en el caràcter individual, com a estats separats, a través dels respectius governs dels estats, als quals el va referir; i finalment, en l'elevat caràcter de comunitats independents i sobiranes, a través d'una convenció del poble, convocat en tots els estats per l'autoritat del seu govern. Els estats actuant en aquestes diverses qualitats podien, en cada fase, haver-lo refusat, a voluntat, donant o retirant el seu consentiment.

Amb aquest pes de proves basades en presumpcions, per no fer servir una expressió més forta, en favor del seu caràcter federal, en contraposició al nacional, procediré tot seguit a demostrar que la ratificació de la Constitució, en comptes de fornir proves en contra, conté proves addicionals i concloents a favor.

No és possible fer conjectures sobre què es volia dir amb la ratificació de la Constitució, o els seus efectes. Les expressions que usaren les convencions dels estats, en ratificar-la, i les que s'usaren a la Constitució amb relació a ella, ofereixen molts mitjans per determinar-ne amb precisió tant el significat com l'efecte. La mena d'expressió habitual que empraven les primeres és: «Nosaltres, els delegats de l'estat (tot fent referència al nom de l'estat en concret) acceptem i ratifiquem, en nom del poble de l'estat, l'esmentada Constitució». Tots fan servir «ratificar», i tots, excepte Carolina del Nord, fan servir «acceptar». Els delegats d'aquest estat fan servir «adoptar» en comptes d'«acceptar», una variant que només és de forma d'expressió i que no afecta gens ni mica el significat. La ratificació fou, doncs, l'acte dels diversos estats en la seva qualitat independent. El dugueren a terme delegats nomenats expressament per a aquest propòsit. Cadascun nomenà els seus delegats; i els delegats de cadascun actuaren en nom de i en interès de l'estat que els havia nomenat. La seva acció consistí a «acceptar» o, el que és el mateix, «adoptar i ratificar» la Constitució.

Si passem a l'article setè de la Constitució, i al preàmbul, es veurà quin fou l'efecte de la ratificació. L'article disposa explícitament que «la ratificació de les convencions de nou estats serà suficient per a l'establiment d'aquesta Constitució entre els estats que la ratifiquin». El preàmbul de la Constitució s'expressa en les següents paraules: «Nosaltres, el poble dels Estats Units, per tal de formar una unió més perfecta, instaurar la justícia, assegurar la tranquil·litat interior, mirar per la defensa comuna, promoure el benestar general i assegurar les benediccions de la llibertat per a nosaltres i la nostra posteritat, aprovem i instituïm aquesta Constitució per als Estats Units d'Amèrica». L'efecte, doncs, de la ratificació fou aprovar i instituir la Constitució, i així fer que allò que abans no era més que proposta, esdevingués «la Constitució dels Estats Units d'Amèrica». Tot això és ben clar.

Ara ens falta demostrar *qui* l'aprovà i la instituí; *per a qui* fou aprovada i instituïda; *per a què* fou aprovada i instituïda; i *sobre qui* fou aprovada i instituïda. Aquests aspectes es consideraran en el mateix ordre en què s'han anunciat.

No hi ha res tan necessari, amb vista a mostrar qui l'aprovà i la instituí com determinar a què es refereix quan es diu: «Nosaltres, el poble dels Estats Units», perquè es féu en virtut de la seva autoritat. Només hi pot haver una resposta: es referia al poble que ratificà l'instrument, perquè fou l'acte de ratificació, que l'aprovà i la instituí. No hi pot haver cap dubte de qui eren. El procés preparatori de la ratificació, i les accions que la van propiciar, demostren sense cap possibilitat de dubte, que la ratificaren els diversos estats, a través de convencions de delegats elegits en cada estat pel poble respectiu, i actuant cadascun en nom i amb l'autoritat del seu estat; i com que tots els estats la ratificaren, «Nosaltres, el poble dels Estats Units» significa «Nosaltres, el poble dels diversos estats

de la Unió». La inferència és irrebatible. I quan es té en compte que els estats de la Unió eren aleshores membres de la confederació, i que, segons la disposició explícita d'un dels articles, «tots els estats conserven la sobirania, la llibertat i la independència», trobem una prova concloent que «Nosaltres, el poble dels Estats Units d'Amèrica» significa el poble dels diversos estats de la Unió, actuant com a estats lliures, independents i sobirans. Això confirma clarament el que ja s'ha declarat: a saber, que la convenció que creà la Constitució volia dir el mateix amb els termes «Estats Units» i «federal», quan s'aplicaven a la Constitució o al govern, i que el primer, en un sentit polític, sempre significa «aquests estats units en tant que comunitats independents i sobiranes».

Després de demostrar *qui* l'aprovà, no hi haurà cap dificultat per determinar *per a qui* s'aprovà. El preàmbul és explícit: s'aprovà i s'instituí per a «Els Estats Units d'Amèrica», afegint-hi «Amèrica» en conformitat a l'estil de la confederació d'aleshores i la Declaració d'Independència. Donant per fet, doncs, que «Estats Units» té el mateix significat en la conclusió del preàmbul que en el començament (i no es pot adduir cap motiu per què no sigui així), se segueix necessàriament que la Constitució fou aprovada i instituïda *per al* poble dels diversos estats, *pel qual* fou aprovada i instituïda.

Tampoc no hi haurà cap dificultat a demostrar *per a què* s'aprovà i instituí. El preàmbul enumera els objectius. Són «formar una unió més perfecta, instaurar la justícia, assegurar la tranquil·litat interior, mirar per la defensa comuna, promoure el benestar general i assegurar les benediccions de la llibertat per a nosaltres i la nostra posteritat». Per assolir aquests objectius, aproven i institueixen, per usar les seves expressions, «la Constitució per als Estats Units d'Amèrica», i amb «per als» és evident que volien dir *la seva* Constitució; i que els objectius

d'aprovar-la i instituir-la eren perfeccionar *la seva* unió, instaurar la justícia entre *ells*, assegurar *la seva* tranquil·litat interior, mirar per *la seva* defensa comuna i benestar general i assegurar les benediccions de la llibertat a *ells* i a *la seva* posteritat. Tot comptat i debatut, del que s'ha afirmat se segueix que la Constitució fou aprovada i instituïda *pels* diversos estats, en tant que *comunitats distintes i sobiranes*; i que l'aprovaren i instituïren per *a si mateixes*, per al seu benestar i seguretat comuns, en tant que comunitats *distintes i sobiranes*.

Encara cal demostrar *sobre qui* s'aprovà i instituí. El setè article decideix més enllà de qualsevol controvèrsia que no fou sobre *els diversos estats*. Declara que la ratificació per nou estats serà suficient per instituir la Constitució entre els estats que la ratifiquin. «Entre» exclou necessàriament «sobre», ja que allò que és *entre* estats no pot ésser *sobre* ells. La mateixa raó, si la Constitució hagués restat en silenci, hauria portat amb la mateixa certesa a la mateixa conclusió. Perquè foren els diversos estats o, el que és el mateix, el seu poble en la seva qualitat sobirana, els qui aprovaren i instituïren la Constitució. Però l'autoritat que aprova i institueix és superior a la que és aprovada i instituïda; i, és clar, la segona ha d'estar subordinada a la primera, i no pot, doncs, estar-hi per *sobre*. «Entre» sempre significa més que «sobre», i implica en aquest cas que l'autoritat que aprovà i instituí la Constitució era l'autoritat conjunta i unida dels estats que la ratificaren; i que, entre altres efectes de la ratificació, esdevingué un contracte entre ells; i, *com a pacte*, els era vinculant, però només com a tal. En aquest sentit el terme «entre» s'empra adequadament, però en cap altre més. Sens dubte s'usà amb aquest sentit en aquell cas; però encara resta la pregunta de *sobre qui* s'aprovà i instituí. Després del que s'ha declarat ja es pot respondre: fou sobre *el govern* que creà i sobre tots els funcionaris en els seus càrrecs

oficials, i sobre els individus que componien i habitaven els diversos estats, en la mesura en què podien quedar dins l'àmbit dels poders delegats als Estats Units.

Ja he demostrat, de manera concloent, amb arguments extrets de l'acte de ratificació i de la mateixa Constitució, que els diversos estats de la Unió, actuant en el seu caràcter confederat, aprovaren i instituïren la Constitució; que l'aprovaren i la instituïren per a si mateixos, en el mateix caràcter; que l'aprovaren i la instituïren per al seu benestar i seguretat, igualment en aquest caràcter; que la instituïren com un pacte *entre* ells, i no com una Constitució *sobre* ells; i que, com a pacte, en són parts, en el mateix caràcter. He establert així, de manera concloent, que aquests estats, en ratificar la Constitució, no perderen el caràcter confederat que posseïen en ratificar-la i en totes les fases precedents de la seva existència, sinó que, ben al contrari, la conservaren plenament.

Els qui s'oposen a aquesta conclusió i sostenen que el govern té caràcter nacional es fonamenten sobretot, com a base de les seves opinions, en les expressions «nosaltres, el poble dels Estats Units», emprada a la primera part del preàmbul, i «aprovem i instituïm aquesta Constitució per als Estats Units d'Amèrica», emprada a la conclusió. Insisteixen en primer lloc que, plegades, «nosaltres, el poble» significa el poble en el seu caràcter individual, formant una sola comunitat; i que «els Estats Units d'Amèrica» els designa en el seu caràcter agregat, com a poble nord-americà. Quan sostenen aquesta interpretació, assenyalen que no s'hi enumeren els estats pel nom després de la paraula «poble» (de manera que digués «Nosaltres, el poble de New Hampshire, Massachusetts, etc.», com es feia als Articles de la Confederació i, també, en la signatura de la Declaració d'Independència), i, en comptes d'això, es fa servir simplement el terme general «Estats Units».

Encara que pugui semblar plausible, es pot donar una explicació perfectament satisfactòria de per què els creadors de la Constitució usaren l'expressió tal com consta ara, i de per què no pot rebre el significat que se li pretén assignar. Es concedeix que, si s'hagués efectuat l'enumeració dels estats després de la paraula «poble», l'expressió hauria quedat alliberada de tota ambigüitat, i la inferència i l'argument basats en aquesta omissió haurien restat sense pretext ni suport. L'omissió és sorprenent, sens dubte, però es pot explicar fàcilment. Fou intencionada, i deguda exclusivament a la necessitat del cas. El primer esbós de la Constitució incloïa una enumeració dels estats, pel nom, després de la paraula «poble»; però resultà impossible mantenir-la després de l'adopció de l'article setè i últim, que disposava que la ratificació per nou estats seria suficient per instituir la Constitució entre *ells*; i pel motiu evident que era impossible determinar si tots els estats la ratificarien, o, si algun ho deixava de fer, quin seria, i quants en serien del total; o, si la ratificaven nou, com calia designar-los. No quedava cap altre remei, doncs, que ometre l'enumeració i substituir-la per la d'«Estats Units d'Amèrica». I amb tot, una omissió explicada de manera tan senzilla i satisfactòria ha estat aprofitada com si proporcionés una prova sòlida que el govern fou aprovat i instituït pel poble nord-americà, en conjunt, i que per tant és nacional.

Però l'omissió, per si mateixa, no hauria causat cap problema, si no hi hagués estat connectada a una ambigüitat doble en l'expressió tal com consta ara. D'una banda, el terme «Estats Units», que sempre significa, en llenguatge constitucional, els diversos estats en el seu caràcter confederat, significa també, segons s'ha demostrat, quan s'usa amb un sentit geogràfic, el país ocupat i posseït per ells. D'una altra, el

terme «poble» no té plural en la llengua anglesa, i s'ha d'utilitzar per força en singular, fins i tot quan s'aplica a moltes comunitats o estats confederats en una unió comuna, com és el cas dels Estats Units. Aprofitant-se d'aquesta doble ambigüitat, i del fet que s'ometés l'enumeració dels estats pel nom, els partidaris de la teoria nacional del govern, suposant que «nosaltres, el poble» significava individus en general, i no el poble que formava els estats, i que «Estats Units» s'emprava en un sentit geogràfic i no polític, conceberen un argument de certa plausibilitat en favor de la conclusió que «Nosaltres, el poble dels Estats Units d'Amèrica» significava la població en conjunt dels estats considerats *en masse*, i no en el seu caràcter distintiu, formant comunitats polítiques separades. Però en aquesta suposició gratuïta i la conclusió que en tragueren, els passà per alt el fet obstinat que el mateix poble que havia aprovat i instituït la Constitució és ben bé el mateix que la ratificà, perquè fou tan sols en virtut de l'acte de ratificació que s'aprovà i instituí, segons s'ha demostrat fefaentment. Aquest fet, per si mateix, escombra qualsevol vestigi de l'argument extret de l'ambigüitat d'aquests termes, segons s'usen al preàmbul.

A continuació es basaren, en suport de la seva teoria, en l'expressió «aprovà i instituí aquesta Constitució». Admeten que la Constitució, en el seu estat incipient, assumia la forma d'un pacte; però sostenen que «aprovà i instituí», aplicats a la Constitució i al govern, són incompatibles amb la idea de pacte; que, per conseqüent, l'instrument o proposta perdé el seu caràcter federatiu quan s'aprovà i instituí com a Constitució; i, per tant, els estats deixaren d'ésser parts d'un pacte, i membres d'una unió confederada, i es fusionaren en una comunitat comuna, o nació, com a divisions o corporacions subordinades i dependents.

No considero necessari debatre la qüestió de si hi ha alguna incompatibilitat entre els termes «aprovà i instituí» i el de «pacte», en què es basa tot l'argument; per bé que no seria gaire difícil demostrar que és una suposició gratuïta, sense cap mena de fonament que li doni suport. Per al meu objectiu n'hi ha prou de demostrar que la suposició és del tot incoherent amb la mateixa Constitució, fins al punt que la conclusió que se n'ha extret s'ha revelat incoherent amb l'opinió de la convenció que la creà. Caldrà ben poc, després del que ja s'ha afirmat, per deixar ben clar el que em proposo.

És evident que la Constitució es considera a si mateixa sota la llum d'un pacte, que encara existeix entre els estats, després que fou aprovada i instituïda; que considera que la unió aleshores existent encara existeix; i que diversos estats, és clar, encara en són membres, en el seu caràcter original d'estats confederats. L'article setè, al·ludit tan sovint, amb relació als arguments extrets del preàmbul, aclareix suficientment aquests punts, sense adduir-ne d'altres, fora del que té a veure amb el manteniment de la Unió. Per aclarir-lo no cal sortir del preàmbul i la carta de la convenció que exposava la proposta de la Constitució davant el Congrés de la confederació. En enumerar els objectius amb vista als quals s'aprovà i instituí la Constitució, el preàmbul col·loca en primer lloc, com a principal objectiu, «formar una unió més perfecta». Els termes «aprovà i instituí» són tan lluny d'ésser incompatibles amb la Unió o de tenir l'efecte de destruir-la, doncs, que la mateixa Constitució declara que es pretenia «formar una unió més perfecta». Amb això n'hi ha prou per refutar l'afirmació sobre la seva incompatibilitat. Però aquí convé fer notar que amb l'expressió del preàmbul «formar una unió més perfecta» no es podia pretendre declarar que la Unió anterior havia quedat abolida i substituïda per una de nova i més perfecta; car

disposem de l'autoritat de la convenció que creà la Constitució per demostrar que tenia com a objectiu continuar la unió aleshores existent. A la carta en què l'exposava davant el Congrés, deia: «En totes les nostres deliberacions sobre aquest tema hem tingut present en tot moment allò que considerem l'interès primordial de tot veritable nord-americà, la consolidació de la nostra unió». «La nostra unió» només es pot referir a la unió aleshores existent, l'antiga unió de la confederació, i del govern revolucionari que la precedí, de la qual aquests estats eren membres confederats. Aquesta havia d'ésser per força la unió a la qual els creadors es referien en el preàmbul. Era aquesta, per consegüent, la que la Constitució volia fer més perfecta; de la mateixa manera que la confederació havia perfeccionat la del govern revolucionari. Tampoc no hi ha res en el terme «consolidació»,[36] emprat per la convenció, concebut per afeblir la conclusió. És una paraula forta; però forta com és, de ben segur no pretenia implicar la destrucció de la Unió, segons suposen els partidaris d'un govern nacional; perquè això hauria estat incompatible amb el context, així com amb el manteniment de la Unió, que la frase i la carta sencera impliquen. Interpretada, doncs, en conjunció amb l'expressió que s'empra al preàmbul —«formar una unió més perfecta»—, tot i que pot comunicar amb més força la idea de proximitat de relació, no pot implicar res incompatible amb l'expressat objectiu de perfeccionar la Unió, i encara menys un significat i un efecte del tot incoherents amb la naturalesa d'una comunitat confederada. Perquè adoptar la interpretació que se sosté, en tota la seva extensió, fóra *destruir* la Unió, i no ferla més forta i perfeccionar-la.

36 Vegeu la nota 23 per a una explicació del terme «consolidació» aplicat al debat de l'època. (N. de l'e.)

Si passem del preàmbul a les ratificacions, al cos de la Constitució, trobarem que forneix les proves més concloents que el govern és federal i no nacional. No puc trobar res, en cap passatge, que doni la més petita credibilitat a la conclusió oposada. Ben al contrari, l'instrument ho rebutja en totes les seves parts. És federal de dalt a baix. Reconeix a tot arreu l'existència dels estats, i n'invoca l'ajuda per dur-ne a terme les potestats. Els membres d'una de les dues cambres del Congrés són elegits per les assemblees legislatives dels respectius estats; i els de l'altra, pel poble dels diversos estats, no com si constituïssin simples districtes d'una gran comunitat, sinó en tant que comunitats distintes i independents. El general Washington vetà la primera llei que assignava els membres de la Cambra de Representants entre els diversos estats, en el primer cens, explícitament amb l'argument que la llei adoptava com a base la primera interpretació, i no la segona. El president i el vicepresident els trien els electors, nomenats pels respectius estats; i finalment, els jutges els nomenen el president i el Senat; i, és clar, com que aquests els elegeixen els estats, són nomenats per la seva intervenció.

Però per contundents que puguin ésser les proves del caràcter federal derivades d'aquesta font, la part que preveu la introducció d'esmenes a la Constitució en proporciona, si això és possible, d'encara més contundents. Demostra fefaentment que el poble dels diversos estats encara conserva el poder suprem definitiu anomenat sobirania: el poder en virtut del qual aprovaren i instituïren la Constitució, i que legítimament pot crear-la, modificar-la, esmenar-la o abolir-la a voluntat. Allà on es troba aquest poder rau la sobirania. Que encara existeix en els diversos estats, en una forma modificada, es demostra clarament en el cinquè article de la Constitució, que en preveu la introducció d'esmenes. Amb les seves disposicions, el

vot de dues terceres parts de totes dues cambres pot portar el Congrés a proposar esmenes, en virtut de la seva pròpia autoritat; o dues terceres parts de les assemblees legislatives dels diversos estats poden obligar-lo a convocar una convenció per proposar-les; però en qualsevol de tots dos casos no deixen d'ésser, un cop fetes així, simples propostes sense validesa fins que no les adopten tres quartes parts dels estats, a través de les respectives assemblees legislatives, o convencions, convocades pels estats, amb aquest objectiu. Fins aquí, els diversos estats, en aprovar i instituir la Constitució, acordaren modificar mitjançant pacte, en interès i benefici mutu, el seu alt poder sobirà de crear i instituir constitucions, en la mesura en què es referia a la Constitució i al govern dels Estats Units. Dic en interès i benefici mutu, perquè sense aquesta modificació hauria calgut el consentiment separat de tots els estats de la Unió per alterar o esmenar el pacte constitucional, de la mateixa manera que calia el consentiment de tots per instituir-la entre ells; i per evitar la dificultat gairebé insuperable de fer aquestes esmenes, quan el temps i l'experiència en poguessin indicar la necessitat, amb el consentiment unànime de tots, convingueren a fer la modificació. Però no es pot dubtar que amb això no pretenien privar-se de l'alt dret sobirà (un dret que encara conserven, a desgrat de la modificació) de canviar o abolir la Constitució i el govern actuals a voluntat. És un principi reconegut que els sobirans poden, mitjançant el pacte, modificar o matisar l'exercici del seu poder, sense que això en malmeti la sobirania; la confederació que existia en aquell moment en proporciona una il·lustració clara. Ha de raure en algun lloc, sense traves i en la seva plenitud. I si no rau en el poble dels diversos estats, en el seu caràcter confederat, ¿on pot trobar-se, en la mesura en què afecta la Constitució i el govern dels Estats Units? En el govern no, de ben

segur; perquè, segons la nostra teoria, la sobirania rau en el poble i no en el govern. És igualment clar que no es pot trobar en el poble agafat en conjunt, com si formés una comunitat o nació. Però tan clar com que això no pot ésser, és que ha de raure en el poble dels diversos estats; i si és cert que rau en tots, hi ha de raure en tant que comunitats separades i distintes; perquè s'ha demostrat que no hi rau en conjunt, com si formessin una comunitat o nació. Són els únics aspectes sota els quals és possible considerar el poble; i si és clar que hi rau, en aquest caràcter, és igual de clar que el nostre és un govern federal i no nacional.

La teoria de la nacionalitat del govern es basa, de fet, en una ficció. És d'origen recent. Encara n'hi ha pocs que gosin admetre-la per complet, alhora que sostenen doctrines que se'n deriven i hi han de culminar per força. Admeten que els pobles dels diversos estats formen comunitats separades, independents i sobiranes, i que, fins aquí, la Constitució és federal; però més enllà d'això, i dins dels límits de les potestats delegades, en veure'ls com un sol poble o nació, mantenen que la Constitució és nacional.

Ara bé, si la teoria que és completament nacional resulta poc raonable, aquesta darrera encara ho resulta menys; car la primera, si bé contradiu la raó i les proves consignades, és possible, mentre que la segona, que igualment les contradiu totes dues, és absolutament impossible. Implica l'absurditat de fer federal la Constitució amb relació a un tipus de potestats que li són explícitament excloses, i, per consegüent, són excloses del mateix pacte que acordaren els diversos estats quan l'instituïren. El terme «federal» implica una associació, i aquesta, un pacte entre comunitats sobiranes; i, és clar, és impossible que els estats siguin federals en relació a potestats que els són explícitament reservades en el seu caràcter

d'estats separats, i que no es troben incloses en el pacte. Si els estats són en efecte nacionals, o, per expressar-ho de manera més contundent, si formen una nació, ha d'ésser en relació a les potestats delegades, i no a les reservades. Però ja s'ha aclarit que, pel que fa als estats, no tenen aquest caràcter federal, aquesta existència. És adequat ressaltar, però, que si bé resulta impossible que siguin federals per mor de les potestats reservades, no podrien ésser federals sense aquestes darreres. Perquè si s'haguessin delegat totes les potestats del govern, les constitucions i els governs separats dels diversos estats haurien estat substituïts i destruïts; i el que ara s'anomena la constitució i el govern dels Estats Units haurien esdevingut l'única constitució i l'únic govern del conjunt, l'efecte de la qual cosa hauria estat substituir i destruir els mateixos estats. El poble que els compon respectivament, en comptes de formar comunitats polítiques, amb òrgans adequats per decidir i actuar —coses que són indispensables per a l'existència de l'estat—, estaria privat, en aquest supòsit, de tots aquests òrgans; i, per conseqüent, reduït a una massa d'individus desorganitzada —pel que fa als estats respectius— i fusionada en una comunitat o nació, amb una sola constitució i un sol govern com a òrgan per decidir i actuar. La idea d'una constitució i un govern federals implica en realitat potestats reservades i delegades, potestats reservades en part per a l'exercici exclusiu dels estats en el seu caràcter separat original, i potestats delegades, mitjançant acord mutu, perquè les exerceixin conjuntament un consell o govern comú. Per això la consolidació i la desunió destrueixen igualment aquest govern, la primera perquè fusiona els estats que componen la Unió en una comunitat o nació, i la segona perquè els dissol en els seus elements originals, com a estats separats i desconnectats.

És difícil imaginar com es pogué originar una doctrina tan perfectament absurda com la que sosté que els estats són federals en relació a les potestats reservades i nacionals en relació a les delegades, si no és arran d'un malentès sobre el significat de certs termes, emprats de vegades per designar les segones. De vegades se'n diu potestats *atorgades*, i d'altres *cedides* pels estats. Quan aquestes expressions s'empren sense referència al fet que, en el nostre sistema de govern, totes les potestats són potestats en fideïcomís, es dóna a entendre que els estats han renunciat a les anomenades «atorgades» o «cedides», de manera absoluta i irrecuperable. És diferent quan s'apliquen com a potestats en fideïcomís. Aleshores adquireixen un significat idèntic al de potestats delegades; perquè delegar una potestat vol dir concedir-la en fideïcomís. No és sorprenent, doncs, que els qui no tenen en compte que entre nosaltres totes les potestats del govern són potestats en fideïcomís concloguin que les potestats que es diu que els estats han concedit i cedit les han transferides del tot al govern dels Estats Units —segons s'ha afirmat de vegades— o al poble com si constituís una nació, segons s'entén més sovint, i, d'aquí, infereixin que el govern és nacional en l'àmbit de les potestats atorgades.

Però per demostrar que aquesta inferència i conclusió són completament insostenibles, que les potestats que a la Constitució s'anomenen potestats atorgades són, en realitat, potestats delegades —potestats atorgades en fideïcomís, i no transferides completament— tenim, a més dels motius suara esmentats, l'autoritat clara i decisiva de la mateixa Constitució. La Desena esmena[37] disposa que «les potestats que la

37 La Desena esmena fou proposada el 1789 i ratificada el 1791. Es coneix també com l'esmena dels drets dels estats (*States' Rights Amendment*). Aquesta esmena, juntament amb les esmenes que van de la primera a la novena van ser proposades i ratificades plegades i formen part del que s'anomena la Carta de Drets (*Bill of Rights*) que s'aprovà simultàniament a la mateixa Constitució. (N. de l'e.)

Constitució no delegui als Estats Units, ni prohibeixi als estats, es reserven per als estats respectivament, o per al poble».

Per tal d'entendre tota la força d'aquesta disposició cal aclarir que és una de les esmenes adoptades a instàncies de diverses de les convencions dels estats, simultàniament a la ratificació de la Constitució —a fi de solucionar el que es consideraven defectes— i protegir enfront de malentesos quant al significat. Es reconeix que l'objectiu principal era impedir la inclusió de les potestats reservades en l'àmbit de les atorgades mitjançant una interpretació: un perill que, aleshores, suscità un temor gran i, com ha demostrat l'experiència, fonamentat. Però en prevenir contra aquest perill, també es tingué cura de protegir-se contra d'altres: com ara contra els errors sobre la identitat dels destinataris de les potestats atorgades i la dels qui les tenien reservades. El primer punt s'assolí emprant l'expressió «les potestats no delegades als Estats Units», que, per implicació necessària significa que les potestats atorgades els són delegades en el seu caràcter confederat; i el segon, amb la part restant de l'article, que preveu que aquestes potestats «es reserven per als estats respectivament, o per al poble», en què «respectivament» significa a la clara que la reserva era per als diversos estats i pobles en el seu caràcter separat, i no per al conjunt, formant un poble o nació. D'aquesta manera es repudiava el caràcter nacional, aplicat tant a les potestats delegades com a les reservades.

Però algú podria preguntar per què la reserva es féu per als estats i per als pobles. S'hi trobarà resposta en el fet que allò que la Constitució dels Estats Units anomena «potestats reservades» inclou totes les potestats que no delega al Congrés ni prohibeix als estats. Les potestats així designades es divideixen en dos tipus distints: les delegades pel poble dels diversos estats als seus governs separats, i les que encara conserven, sense

haver-les delegades a cap govern. S'hi inclou l'elevat poder de sobirania, en virtut del qual aprovaren i instituïren tots dos, i que els permet modificar-les, canviar-les o abolir-les a voluntat. Aquesta, amb d'altres no delegades, són les que es reserven per al poble dels diversos estats respectivament.

Però l'esmena va més enllà en la seva precaució, i té cura de protegir-se del terme «atorgades» emprat al primer article i la primera secció de la Constitució, que estipula que «totes les potestats legislatives *atorgades* aquí ho seran a un Congrés dels Estats Units», així com també d'altres termes de similar transcendència emprats en altres parts de l'instrument. Se'n protegeix, indirectament, substituint «atorgades» per «delegades», i declarant que les potestats no «delegades» són reservades (en comptes de dir que les potestats no «atorgades» són reservades). Tots dos termes —«atorgades» emprat a la Constitució tal com provenia dels seus creadors, i «delegades» emprat a les esmenes— es refereixen evidentment a la mateixa mena de potestats; i no es pot adduir cap motiu de la substitució a l'esmena d'«atorgades» per «delegades» que no sigui alliberar-lo de la seva ambigüitat i impedir la interpretació incorrecta.

Només considerant les potestats atorgades, en el seu veritable caràcter de potestats en fideïcomís o delegades, es poden harmonitzar i explicar totes les diverses parts del nostre complicat sistema de govern. Considerat d'aquesta manera serà fàcil percebre com el poble dels diversos estats podria concedir certes potestats a un govern conjunt —o, segons l'anomenaven els creadors— general, en fideïcomís, perquè les exercís en benefici comú, sense cedir-les del tot, ni sense minar la seva independència i sobirania. Si es consideren sota la llum oposada, com a potestats cedides absolutament i transferides irrevocablement, sorgeixen dificultats inexplicables. Una de

les primeres brota de la idea de sobirania dividida, que inclou la següent pregunta desconcertant: ¿com el poble dels diversos estats pot ésser en part sobirà i en part *no* sobirà, sobirà pel que fa a les potestats reservades i no sobirà pel que fa a les delegades? No hi ha cap dificultat a entendre com es poden dividir les potestats pertanyents a la sobirania; *l'exercici* d'una part delegada a un conjunt d'agents, i una altra part a un altre; o com es pot conferir la sobirania a un home, o a uns quants, o a molts. Però és impossible concebre com es pot dividir la sobirania mateixa —el poder suprem—, com el poble dels diversos estats pot ésser en part sobirà i en part *no* sobirà. La sobirania és quelcom sencer, dividir-la equival a destruir-la.

Però suposem que es venç aquesta dificultat, i en restarà una altra de no menys paralitzant. Si els diversos estats poden cedir i transferir la sobirania, en part o del tot, l'han de transferir a algú; i la pregunta és: a qui? És evident que al govern no, encara que n'hi hagi que ho han afirmat irreflexivament, perquè això subvertiria el principi fonamental del nostre sistema: que la sobirania rau en el poble. Però si no és al govern, s'han de transferir —si es transfereixen— al poble, considerat en conjunt, com a nació. Però a això s'hi oposa no tan sols una força de la raó que no es pot refutar sinó també el preàmbul i la Desena esmena de la Constitució, com s'acaba de demostrar. Si, doncs, no es transfereix ni a l'un ni a l'altre, no es pot transferir de cap manera, ja que és impossible concebre que es pogués transferir a algú altre. Per tant, i és clar, ha de restar, sense cedir i sense traves, en el poble dels diversos estats, al qual, segons s'admet, pertanyia en adoptar-se la Constitució.

Després de concloure que les potestats delegades als Estats Units els foren delegades en el seu caràcter confederat, resta explicar en quin sentit foren així delegades. Aquí la Constitució, com en gairebé tots els casos en què s'interpreta correc-

tament, proporciona l'explicació necessària per foragitar els dubtes. El primer article, que ja hem citat, la forneix en aquest cas. Declara que «tota potestat legislativa aquí atorgada (delegada) serà conferida al Congrés dels Estats Units», és a dir, al Congrés en un moment determinat. També declara que «la potestat executiva serà conferida al president dels Estats Units», i que «la potestat judicial serà conferida a un tribunal suprem i els tribunals inferiors que el Congrés pugui aprovar i instituir ocasionalment». Es deleguen doncs als Estats Units conferint-les a les respectives branques del govern, a les quals pertoquen adequadament, per tal que les exerceixi el govern dels Estats Units com a agent i representant conjunt seu, en el seu caràcter confederat. És en efecte difícil concebre com si no se'ls podria delegar, o de quina altra manera podrien participar mútuament en l'exercici de les potestats delegades. Ben cert que n'hi ha que han interpretat que tots els estats, de manera recíproca i mútua, es delegaren entre si la part de la seva sobirania que incloïa les potestats delegades. Però a més de la dificultat d'una sobirania dividida, que implicaria, l'expressió «potestats delegades» rebutja aquesta interpretació. Si, tanmateix, encara restés algun dubte, els Articles de la Confederació facilitarien una prova concloent de la veritat d'aquesta interpretació que he fet de la Constitució; i també que no es pretenia transferir ni una mica de sobirania en delegar les potestats conferides a les diverses branques del govern dels Estats Units. Em refereixo a l'article segon, al qual ja ens hem referit tan sovint. Declara, com encara es deu recordar, que «tots els estats conserven la sobirania, la llibertat i la independència; i totes les potestats, jurisdicció i dret, que aquesta confederació no hagi delegat explícitament als Estats Units reunits en congrés». Els poders que delegà foren, doncs, delegats, com els de l'actual Constitució, als *Estats Units*. L'única

diferència és que «els Estats Units» va seguit, als Articles de la Confederació, de les paraules «reunits en Congrés», que s'ometen en l'expressió paral·lela de la Desena esmena. Però aquesta omissió queda compensada per l'article primer i altres de caràcter similar, als quals ja ens hem referit, i per l'atorgament de potestats delegades als Estats Units, en les respectives branques adequades del govern. El motiu de la diferència és evident. La Constitució no podia conferir-les només al Congrés, perquè hi havia parts de les potestats delegades que també estaven conferides a altres branques del govern; mentre que els Articles de la Confederació podien conferir-les amb propietat al Congrés, ja que era l'únic representant de la confederació. Tampoc no podia conferir-les al govern dels Estats Units, perquè això hauria implicat que les potestats es conferien al conjunt, com a unitat, i no —com s'escau en realitat— a les seves branques separades. La Constitució, doncs, en manllevar aquesta disposició dels Articles de la Confederació, adoptà el mode més adequat per expressar el mateix que s'expressava en els segons, amb les paraules «reunits en congrés». Que els Articles de la Confederació, en delegar potestats als Estats Units, no pretenien declarar que els diversos estats s'havien privat de qualsevol part de la seva sobirania es mostra sense cap dubte en la declaració que contenen que «tots els estats conserven la sobirania, la llibertat i la independència», i es pot inferir en rigor que els creadors de la Constitució, en manllevar aquesta expressió, no volien que rebés una interpretació diferent.

Si encara fos possible dubtar que els diversos estats conservaven la sobirania i la independència intactes, es podrien extreure arguments contundents addicionals de diverses altres parts del text constitucional, sobretot de l'article tercer, secció tercera, que declara que «la traïció contra els Estats Units

només consistirà a declarar-los la guerra o adherir-se als seus enemics, donant-los ajuda i allotjament». Es podria demostrar fàcilment que «els Estats Units» significa aquí —com a tot arreu de la Constitució— els diversos estats en el seu caràcter confederat; que la traïció a ells és traïció a la seva sobirania conjunta; i, és clar, traïció a tots els estats en la mesura en què l'acció ho sigui contra qualsevol d'ells, en el seu caràcter individual i separat. Però me n'abstinc. Ja s'ha dit prou per situar la qüestió més enllà de la controvèrsia.

Un cop establert que la Constitució és federal per complet, en contraposició a nacional, i que els diversos estats conserven la sobirania i la independència intactes, hom suposaria que se'n seguiria indefectiblement, en el judici de tothom, la conclusió que el govern és també federal. Però no és així. N'hi ha que admeten que la *Constitució* és del tot federal, però insisteixen que el *govern* és en part federal i en part nacional. Basen aquesta opinió en l'autoritat d'*El Federalista*. Aquesta obra cèlebre arriba a aquesta conclusió, després de reconèixer explícitament que la Constitució fou ratificada i adoptada pel poble dels diversos estats, i no com a individus que componguessin una nació sencera; que l'acte d'instituir la Constitució és, en si, un acte federal i no nacional; que no resultà ni d'un acte d'una majoria del poble de la Unió ni d'una majoria dels estats, sinó de l'assentiment unànime dels diversos estats, i que no diferí de cap altra manera del seu assentiment ordinari que pel fet que el donessin, no les assemblees legislatives, sinó el poble mateix; que en són part; que tots els estats, en ratificar-la, foren considerats un cos sobirà, independent de tots els altres, i que només estan obligats pel seu propi acte voluntari; que, per consegüent, la mateixa Constitució és federal i no nacional; que, si l'hagués creada el poble com una nació o comunitat, la voluntat de la majoria de tot el poble de

la Unió hauria obligat la minoria; que la idea d'un govern nacional implica, no tan sols autoritat sobre els ciutadans individuals, sinó una supremacia indefinida sobre totes les persones i coses, en la mesura en què són objectes de govern legítim; que entre les persones fusionades en una sola nació, aquesta supremacia es confereix per complet al govern; que els governs dels estats, i totes les autoritats locals, hi estan subordinats, i pot controlar-los, dirigir-los o abolir-los a voluntat; i, finalment, que la Constitució considera els estats distints, independents i sobirans.[38]

És ben estranya, després de totes aquestes admissions, la conclusió que el govern és en part federal i en part nacional! És la Constitució, que determina el caràcter del govern. Resulta impossible concebre com la Constitució pot ésser *exclusivament* federal (tal com s'admet i s'ha demostrat clarament) i el govern *en part* federal i *en part* nacional. Fóra igual de fàcil concebre com una Constitució pot ésser exclusivament monàrquica, i el govern en part monàrquic i en part aristocràtic o popular; i a l'inrevés. La monarquia no es diferencia més de qualsevol de les dues que un govern *federal* d'un de *nacional*. De fet, aquests són encara més adversos entre si, perquè les altres formes es poden combinar en la Constitució i el govern, mentre que, com s'ha demostrat, i es reconeix indirectament en l'obra esmentada, el caràcter federal i nacional s'exclouen mútuament fins al punt que és impossible combinar-los a la mateixa Constitució i, és clar, en el mateix govern. Dic que reconeix indirectament perquè admet que en un govern federal els estats en són parts, en el seu caràcter distint, independent i sobirà; i que «la idea d'un govern nacional implica no tan sols una autoritat sobre els ciutadans individuals,

38 Vegeu *El Federalista*, núms. 39 i 40.

sinó una supremacia indefinida sobre totes les persones i coses, en la mesura en què són objectes d'un govern legítim», i que «totes les autoritats locals hi són subordinades a la suprema, que les pot controlar, dirigir i abolir a voluntat». Com, doncs, és possible que institucions de naturalesa reconegudament tan incompatible que es destrueixen directament entre si es combinin per formar un govern en part federal i en part nacional? Què hi pot haver de més contradictori? Amb això tot sol n'hi ha prou per destruir l'autoritat de l'obra en aquest punt, per molt cèlebre que sigui, sense demostrar, com fóra possible, que les admissions que va fent en diversos passatges es troben, de manera similar, en contradicció directa amb les conclusions a què arriba.

Però estranya com és aquesta conclusió després d'aquestes admissions, no és més estranya que els motius que s'hi addueixen. El primer, el principal —aquell en què es basa sobretot—, s'extreu de la font d'on, segons al·lega, broten les potestats del govern. Declara que la Cambra de Representants obtindrà les seves potestats del poble d'«Amèrica», i afegeix, a tall de confirmació: «El poble estarà representat en la mateixa proporció, i segons el mateix principi, que en les assemblees legislatives de cada estat particular», i d'aquí conclou que seria nacional i no federal. És en efecte així? És de debò cert que la Cambra de Representants obté les seves potestats del poble d'Amèrica? (és a dir, del poble en conjunt, formant una nació; perquè aquest ha d'ésser el significat, donar el mínim de força, i fins i tot plausibilitat, a l'afirmació). Que no és un principi fonamental, i universalment admès, admès fins i tot pels mateixos autors, que totes les potestats del govern deriven de la Constitució, incloent-hi les de la Cambra de Representants, a més d'altres? I no admet aquesta obra cèlebre —de la manera més explícita, i del tot— que la Constitució obté totes les

seves potestats i autoritat del poble dels diversos estats, actuant, tots per si mateixos, en el seu caràcter independent i sobirà com a estats? Que encara conserven el mateix caràcter i, així, en són parts? I que és una Constitució federal i no nacional? Com, doncs, pot afirmar, a desgrat d'aquests reconeixements, que la Cambra de Representants obté la seva autoritat del poble americà, en conjunt, formant un poble o nació? Per donar substància a l'afirmació, diu que el poble estarà representat segons el mateix principi, i en la mateixa proporció, que en l'assemblea legislativa de cada estat particular. És certa alguna d'aquestes dues afirmacions? Ben al contrari, ¿no sap i admet tothom que està representat en l'assemblea legislativa de tots els estats de la Unió com a simples individus, i a través de circumscripcions electorals, que estan del tot subordinades al govern de l'estat, mentre que els membres de la Cambra de Representants són elegits —independentment de la modalitat d'elecció— com a delegats dels diversos estats, en el seu caràcter distint, independent i sobirà, com a membres de la Unió, i no com a delegats dels estats, considerats com a simples circumscripcions electorals? Fou per això, com ja s'ha dit, que el president Washington vetà la llei per distribuir els membres, en el primer cens, entre els diversos estats, i d'ençà d'aleshores l'opinió n'ha estat sempre acceptada.

Tampoc no és cert que el poble de cada estat estigui present a la Cambra de Representants en la mateixa proporció que en les respectives assemblees legislatives. Ben al contrari, està representat en la primera segons una proporció uniforme entre els diversos estats, fixada per la mateixa Constitució;[39] mentre que a l'assemblea legislativa de cada estat, la proporció, fixada per la constitució de l'estat separadament, és diferent

39 Article 1, secció 2 de la Constitució.

en estats diferents, i gairebé en cap és representat en la mateixa proporció a l'assemblea legislativa, que a la Cambra de Representants. L'únic punt uniforme en aquest aspecte és que «els electors de la Cambra de Representants hauran de tenir a cada estat les condicions requerides per als electors de la cambra més nombrosa de les assemblees legislatives respectives»;[40] una norma que afavoreix el caràcter federal del govern, i no el nacional.

Els autors de l'obra conclouen, amb la mateixa afirmació —i a través d'una seqüència de raonament similar— que la branca executiva del govern és en part nacional i en part federal: *federal* perquè el nombre d'electors de cada estat, en l'elecció de president, depèn de la seva representació al Senat, i perquè l'elecció final (quan el col·legi electoral no pren cap decisió) depèn de la Cambra de Representants, car aquests voten i compten pels estats; i *nacional* perquè el nombre dels electors depèn de la representació a la cambra baixa. Com que l'argument en suport d'aquesta proposició és el mateix que el que servia de base per demostrar que la Cambra de Representants és nacional, el deixaré enrere amb un sol comentari. Prescindeix del fet que els electors, per una disposició explícita de la Constitució, els nomenen els diversos estats;[41] i, és clar, obté els poders d'ells. Sembla, doncs, segons el fil del seu raonament, que la branca executiva, quan l'elecció la fan els col·legis, s'hauria de considerar *federal*, mentre que, d'altra banda, quan la fa la Cambra de Representants, en cas que els electors no hagin pres una decisió, s'ha de considerar *nacional*, i no federal, segons afirmen. Comportaria una estranya confusió d'idees el fet de fer la mateixa branca en part federal i en part nacional, segons

40 Article 1, secció 2 de la Constitució.
41 Article 2, secció 1 de la Constitució.

aquest raonament. Indica un error profund i radical en algun punt de les idees dels competents autors de l'obra, amb relació a la qüestió més fonamental que es pot plantejar en el nostre sistema de govern.

El següent motiu que s'addueix és que el govern actuarà sobre individus que componen els diversos estats, i no sobre els estats mateixos. Però en això hi ha ben poca confiança. Admet que fins i tot una confederació pot actuar sobre individus sense perdre el seu caràcter, i cita els Articles de la Confederació per il·lustrar-ho; i podria haver afegit que els simples tractats, en alguns casos, actuen de la mateixa manera. Es reconeix de bon grat que una de les característiques més marcades d'una confederació és que normalment actua sobre els estats o les comunitats que la componen, en la seva qualitat corporativa. Quan actua sobre individus s'allunya, fins a aquest punt, de l'àmbit que li és propi. Però no és el cas d'un govern federal, com es posarà de manifest quan traci la línia de distinció entre aquest i una confederació. L'argument, doncs, podria ésser adequat per demostrar que el govern no és una confederació, però no que sigui un govern nacional.

A continuació es basa en la potestat d'esmena per demostrar que és en part nacional i en part federal. Declara que «si fos del tot nacional, l'autoritat suprema i definitiva radicaria en una majoria del poble de la totalitat de la Unió; i aquesta autoritat seria competent, en tot moment, com la d'una majoria de tota societat nacional, per alterar-ne o abolir-ne el govern establert. Si fos del tot federal, en canvi, la incorporació de tots els estats a la Unió seria essencial per a qualsevol alteració, que seria vinculant per a tots». És digna de menció la freqüència amb què aquesta obra cèlebre canvia la base pel que fa a allò que constitueix un govern nacional i un de fede-

ral; i això, a més, després de definir-los de la manera més clara i precisa. En aquest cas ens diu que si el govern fos del tot nacional, l'autoritat suprema i definitiva rauria en el poble de la Unió; i, és clar, aquest govern ha de rebre l'autoritat d'aquesta font. En un altre lloc ens diu que un govern federal és aquell del qual són parts els estats, en el seu caràcter distint, independent i sobirà; i, és clar, un govern com aquest n'ha de rebre l'autoritat, com a font. Així doncs, un govern, per ésser en part d'una mena i en part d'una altra, ha d'extreure l'autoritat, per conseqüent, en part de l'un i en part de l'altre; i cap govern no podria fer-ho sense, i amb tot ens diuen, en un moment, que la Constitució és federal, perquè no rebé l'autoritat ni de la majoria del poble de la Unió ni d'una majoria dels estats, amb la qual cosa es dóna a entendre, és clar, que un govern que rebés l'autoritat d'una majoria dels estats seria nacional, igual que el que la rebés d'una majoria del poble; i en un altre, que l'elecció del president per la Cambra de Representants seria un acte federal, tot i que la Cambra en si és nacional, perquè rebé l'autoritat del poble americà. I ara ens diuen que la potestat d'esmena és en part nacional, perquè tres quartes parts dels estats, enlloc de tots, votant com a estats, sense tenir en compte la població, poden esmenar la Constitució; tot i que el vot d'una majoria de la Cambra de Representants, conduït pels estats, va fer que l'elecció del president fos, en aquest sentit, federal. Si passem d'aquesta confusió d'idees a les seves concepcions clares sobre què és un govern federal i què un de nacional, no hi ha res més evident que el fet que la potestat d'esmena no prové ni s'exerceix en virtut de l'autoritat del poble de la Unió, entès en conjunt, sinó dels diversos estats, en el seu caràcter original, distint i sobirà; i que no és més que una modificació del poder creador original, per la qual s'aprovà i instituí la Constitució,

i que requerí el consentiment de tots els estats per ser-ne part, i no una negativa o inhibició d'aquest poder, segons s'ha demostrat. En suport d'aquestes opinions, des d'*El Federalista* es prova d'argumentar, amb raons igualment insatisfactòries i poc concloents, que l'objectiu de la convenció que creà la Constitució era instituir «un ferm govern *nacional*». Per determinar les potestats i els objectius de la convenció, sembla que caldria referir-se a les comissions que els diversos estats que hi tingueren representació encomanaren als respectius delegats. Si s'hagués fet això, s'hauria vist que cap estat no conferí la més petita autoritat als seus delegats perquè creessin un govern nacional, ni va fer cap mena d'al·lusió a aquest govern com un dels seus objectius. La paraula *nacional* ni tan sols s'empra en cap de les comissions. Ben al contrari, aquestes estipulen que els seus objectius són revisar la Constitució federal i adequar-la a les necessitats de la Unió. Però en comptes de fixar-se en aquestes, els autors d'aquesta obra recorren a la llei del Congrés que fa referència a la proposta de convocar una convenció, dels diversos estats, en conformitat amb la recomanació de la convenció d'Annapolis, que, per si mateixa, no podia conferir cap autoritat. I a més, fins i tot en aquesta referència, és evident que es basen més en el preàmbul de la llei que no en la resolució adoptada pel Congrés, que sotmetia les propostes als governs dels estats. El preàmbul i la resolució s'expressen en les següents paraules: «Mentre que hi ha una disposició als Articles de la Confederació i Unió Perpètua per introduir-hi modificacions, amb l'assentiment del Congrés dels Estats Units i de les assemblees legislatives dels diversos estats, i mentre que l'experiència ha posat de manifest que hi ha defectes en l'actual confederació, com a mitjà per posar-hi remei, diversos estats, i concretament l'estat de Nova York,

per instrucció expressa als seus delegats al Congrés, ha proposat una convenció amb vista al propòsit expressat en la següent resolució, i com que aquesta convenció sembla ser el mitjà més capaç d'establir, als estats, un ferm govern nacional, *resol* que, en opinió del Congrés, és convenient que, el segon dilluns del maig proper, se celebri a Filadèlfia una convenció de delegats, que hauran nomenat els diversos estats, amb el propòsit *únic* i *exprés* de *revisar els Articles de la Confederació*, i informar al Congrés i a les diverses assemblees legislatives de quines *modificacions* i *disposicions* farien que la *Constitució federal* fos adequada a les necessitats del govern i la conservació de la Unió».

Ara, suposant que la simple opinió del Congrés, i no les comissions dels delegats dels diversos estats, fos la que hagués de determinar l'objectiu de la convenció, ¿no és manifest que està clarament a favor, no d'instituir un ferm govern nacional, sinó de senzillament revisar els Articles de la Confederació amb vista als propòsits especificats? ¿Hi pot haver una expressió més explícita que la declaració continguda en la resolució segons la qual la convenció se celebrarà «amb el propòsit únic i exprés de revisar els Articles de la Confederació»? Si a això s'hi afegeix que les comissions dels delegats dels diversos estats coincideixen en la resolució, no hi pot haver cap dubte que el veritable objectiu de la convenció era (per fer servir les paraules de la resolució) fer que «la *Constitució federal* sigui adequada a les necessitats del govern i la conservació de la Unió»; i no pas instituir una constitució i un govern nacionals en lloc seu; i que aquesta era la impressió de la mateixa convenció, ho demostra de manera concloent el fet (reconegut a l'obra) que instituí una constitució federal, i no nacional.

¿Com és possible que els distingits i patriòtics autors d'aquesta obra cèlebre incorreguessin —contra les seves pròpies

admissions clares i explícites— en un error tan colossal i perillós, que ha contribuït, més que tots els altres combinats, a envoltar de boira el nostre sistema de govern i a confondre i desencaminar les ments de la comunitat quant a la veritable concepció del seu caràcter autèntic? Això no es pot explicar sense fer referència a la seva història i opinions vinculades a la creació de la Constitució. Els dos autors principals eren membres destacats de la convenció; i dins aquest òrgan, estigueren al capdavant del grup que donà suport al pla d'un govern nacional. De l'altre, tot i que no en fou membre, és ben sabut que pertanyia al mateix grup. Tots s'avingueren a la decisió, que anul·lava la seva proposta preferida, i optaren patriòticament per oferir un judici just al que havia adoptat la convenció, sense, però, renunciar a la preferència pel seu programa d'un govern nacional. Fou amb aquest estat d'ànim, que no podia deixar d'exercir una forta influència sobre els seus judicis, que escrigueren *El Federalista*; i, en totes les qüestions relacionades amb el caràcter del govern, cal tenir en compte la força d'aquesta tendència en què es formaren les opinions.

De tot el que s'ha declarat, se segueix indefectiblement la inferència que el govern és federal, en contraposició a nacional: un govern creat pels estats, aprovat i instituït pels estats, i per als estats, sense cap participació ni influència del poble, considerat en conjunt i formant una nació; que és plenament, en la seva totalitat i en totes les parts, simplement i purament federal: «El govern federal d'aquests estats», segons ho expressa de manera precisa i concisa el general Washington, el president de la convenció, en la carta en què el presentava davant l'antic Congrés, paraules elegides amb cura, i amb un coneixement ple i exacte de la seva transcendència. En realitat no existeix, des d'un punt de vista *polític*,

cap comunitat que sigui el poble dels Estats Units, vist sota la llum d'un poble o nació i constituint-los. No n'hi ha hagut mai cap, en cap fase de la seva existència; i, és clar, no ha pogut ni podrà mai exercir cap influència, ni tenir cap participació, en la creació del nostre sistema de govern ni en la seva administració. En totes les seves parts —incloent-hi tant el govern federal com els dels estats separats— emanà de la mateixa font: el poble dels diversos estats. La totalitat, agafada en conjunt, forma una comunitat federal —una comunitat composta d'estats units per un pacte polític—, i no una nació composta d'individus units per allò que s'anomena un pacte social.

A continuació procedeixo a demostrar que és federal, en contraposició a una confederació.

Té punts diferenciats i similars, però en aspectes oposats, amb un govern nacional i una confederació. Difereix del primer en la mesura en què té, com a base, una confederació, i no una nació; i s'hi assembla en el fet que és un govern; mentre que amb la segona s'hi assembla perquè té una confederació per base, i se'n diferencia en el fet que les potestats que hi són delegades les duu a efecte un govern, i no un simple congrés de delegats, com és el cas d'una confederació. Per ésser més complets i explícits, un govern federal, per bé que basat en una confederació, és, pel que fa a les potestats delegades, tant govern com un govern nacional en si. Posseeix, en aquesta mesura, totes les potestats que posseeix el darrer, i amb la mateixa plenitud i perfecció. El cas és diferent amb una confederació; perquè, tot i que de vegades se'n diu *govern*, el seu congrés, o consell, o el cos que el representa, se'n digui com se'n digui, està molt més íntimament lligat a una assemblea de diplomàtics, reunida per debatre i determinar com es durà a terme una lliga o tractat entre els diversos sobirans,

per a certs propòsits definits, deixant a les parts mateixes l'aportació de la seva part de mitjans i la cooperació per dur a la pràctica allò que s'hagi determinat. Aquest era el caràcter del Congrés de la nostra confederació i, substancialment, el d'òrgans similars en totes les comunitats confederades que precediren el nostre govern actual. El nostre sistema és el primer que ha posat un *govern* en lloc d'aquests òrgans. Aquesta, en efecte, n'és la característica peculiar. És nova, peculiar i sense precedents.

En afirmar que aquesta és la diferència entre el nostre govern actual i la confederació que substituí tinc el suport de l'autoritat de la convenció que creà la Constitució. Es pot trobar en el paràgraf segon de la seva carta, que ja s'ha citat. Després de declarar el gran abast de potestats que es judicava necessari delegar als Estats Units, o, segons ho expressaven, «el govern general de la Unió», el paràgraf conclou amb les següents paraules: «Però la impropietat de delegar uns fideïcomisos tan extensos a un òrgan [el Congrés de la confederació] és evident; i d'aquí en resulta la necessitat d'una organització diferent». Aquesta «organització diferent» consistí a substituir el Congrés de la confederació per un *govern*; i fou, de fet, el canvi gran i essencial que féu la convenció. Tots els altres tingueren relativament poca importància, i consistiren més aviat en la modificació del llenguatge i el mode d'executar-ne les potestats que requeria, que no en les potestats mateixes. Les restriccions i limitacions imposades a les potestats delegades, i als diversos estats, són molt similars en tots dos. El canvi, per bé que l'únic essencial, fou en si important, considerat en relació amb l'estructura del sistema; però ho fou molt més quan es pensa que les seves conseqüències n'implicaven necessàriament altres de gran magnitud, com em disposo a mostrar tot seguit.

Implicava, en primer lloc, un canvi important en la font d'on s'havien d'extreure les potestats delegades i l'autoritat en virtut de la qual s'havia de ratificar l'instrument que les delegava. Les de la confederació derivaven dels governs dels diversos estats. Aquests les delegaren i ratificaren l'instrument en virtut del qual foren delegades, a través dels representants reunits en congrés i degudament autoritzats per al propòsit. Fou, doncs, obra seva en tot moment; i les seves potestats hi eren del tot competents. Posseïen, com a consell confederat, la potestat de fer pactes i tractats, i de constituir la intervenció necessària per supervisar-ne l'execució. Els Articles de la Confederació i la Unió constituïen, en efecte, una lliga o pacte solemnes, creada per als propòsits especificats, i el Congrés no era més que un agent o representant conjunt nomenat per supervisar-ne l'execució. Però els governs dels diversos estats no podien anar més enllà, i tenien grans mancances en la facultat necessària per crear una constitució i un govern en lloc seu. Això només ho podia fer el poder sobirà, i aquest poder, segons els principis fonamentals del nostre sistema, no rau en el govern, sinó exclusivament en el poble —que, entre nosaltres, vol dir el poble dels diversos estats—, i per tant les potestats delegades al govern havien de provenir del poble, que era qui havia de ratificar, aprovar i instituir la Constitució. Ja s'ha explicat del tot com es va fer.

Implicava, a continuació, un important canvi en el caràcter del sistema. En realitat havia estat prèviament una lliga entre els governs dels diversos estats; o per expressar-ho més plenament i precisa, entre els estats, *a través dels representants dels seus respectius governs*; però esdevingué una unió, com a conseqüència d'haver estat aprovada i instituïda entre els pobles dels diversos estats, per ells mateixos i per a si mateixos, en el seu caràcter de comunitats sobiranes i indepen-

dents. Fou aquest canvi important que (per fer servir les paraules del preàmbul de la Constitució) creava «una unió més perfecta». I tant que la perfeccionà. No es podia ampliar ni aprofundir més. Haver fet un pas més hauria equivalgut a fusionar els *estats*, i no a establir la Unió, i, doncs, hauria comportat la destrucció d'aquesta darrera.

Implicava un altre canvi, sorgit de la distribució de potestats del govern, entre els Estats Units i els estats separats, el qual requeria que les potestats delegades al primer fossin enumerades i especificades minuciosament, per tal d'impedir la col·lisió entre aquestes i les potestats reservades per als diversos estats, respectivament. Amb la confederació no hi havia cap necessitat de tenir tanta cautela, ja que el seu Congrés no tenia gaire poder, excepte el que podia exercir a través dels estats i amb la seva cooperació. D'aquí la cura, la circumspecció i la precisió amb què es confereixen potestats en una, i la manera comparativament vaga, general i més indefinida amb què s'atorguen en l'altra.

N'implicava un altre, íntimament connectat amb els anteriors, i de gran importància. Canviava per complet la relació que els governs separats dels estats mantenien amb el cos que els representava en el seu caràcter confederat, en la confederació; perquè era essencialment diferent de la que ara tenen amb el govern dels Estats Units, el seu actual representant. Els governs dels estats mantenien amb el primer una relació de superior a subordinat, de creador amb criatura, mentre que ara tenen, amb el segon, una relació d'iguals. Tots dos governs —el dels Estats Units i els dels estats separats— obtenen les potestats de la mateixa font, i foren aprovats i instituïts per la mateixa autoritat; l'única diferència és que, en aprovar i instituir el dels Estats Units, el poble dels diversos estats actuà en concert o enteniment mutu, mentre que, en

aprovar i instituir els dels estats, el poble de cadascun d'ells actuà pel seu compte, i sense concert ni enteniment mutu, com s'ha explicat amb detall. Com que han obtingut les respectives potestats, doncs, de la mateixa font, i han estat aprovats i instituïts per la mateixa autoritat, tots dos tipus de govern, el federal i el dels estats, per força han d'ésser iguals en els seus àmbits respectius; i com que tots dos els aprovà i instituí el poble dels estats, respectivament —cadascun per a si mateix, i per la seva pròpia autoritat separada—, la Constitució i el govern dels Estats Units han d'ésser necessàriament la Constitució i el govern de tots, en la mateixa mesura que la seva Constitució i el seu govern particulars separats i individuals; i per tant han de tenir, en cada estat, una relació de constitucions i governs equivalents.[42] Només en aquest sentit la Constitució i el govern dels Estats Units són la Constitució i el govern de tots els estats: no perquè siguin la Constitució i el govern de la totalitat, considerada en conjunt constituint una nació, sinó perquè són la Constitució i el govern de cadascun respectivament; car suposar que són la Constitució i el govern de *cadascun* perquè ho són els de la *totalitat* fóra suposar, i no és cert, que els aprovà i instituí el poble americà en conjunt, formant una nació. Això fóra reduir els diversos estats a divisions subordinades i locals, i transformar

42 Calhoun utilitza l'expressió «*co-ordinate governments*» per fer referència a la relació d'igualtat entre el govern federal i el govern dels diferents estats, tot usant un sentit de l'adjectiu «*co-ordinate*» que no és el més usual: «*equal in rank or importance*». En català resulta difícil transposar aquest sentit a la paraula «coordinar» perquè no el conté en el seu ús més corrent, per la qual cosa s'ha optat per buscar un gir de paraules que dependrà del context i la frase. Segons el *Diccionari de la llengua catalana* de l'Institut d'Estudis Catalans, però, i en el l'àmbit de la filologia, es pot trobar aquesta idea de Calhoun en una de les accepcions de «coordinació»: Relació que s'estableix entre dos o més elements independents i sintàcticament equivalents per mitjà d'una conjunció que serveix de nexe. (N. de l'e.)

les constitucions i els governs separats en simples cartes i institucions subordinades; quan, en veritat i en realitat, es troben en pla d'igualtat i coordinats amb els dels Estats Units.

Implicava finalment un gran canvi en la manera d'executar les potestats delegades. Com a govern, era necessari revestir-lo de la capacitat de decidir plenament, en primer lloc, en l'àmbit de les seves potestats, i d'actuar directament sobre els individus en executar-les, en comptes d'apel·lar a la intervenció dels governs dels estats, com s'esqueia en el Congrés de la confederació.

Aquestes són les diferències essencials entre un govern federal i una confederació; i aquests, en part, els importants canvis necessàriament implícits en substituir el Congrés de la confederació per un govern.

Resta ara demostrar que el govern és una república, o (si es prefereix aquesta expressió) una democràcia constitucional, en contraposició a una democràcia absoluta.[43]

És prou generalitzada la impressió que el govern dels Estats Units és un govern basat simplement en la població; que el que compta és el nombre de vots, i que la majoria és l'única forma d'assolir el control del poder. En resum, que és una democràcia absoluta. No hi pot haver una opinió més equivocada. Ben lluny d'ésser cert: és, en tots els aspectes en què es pot considerar, preeminentment un govern basat en el principi de la unanimitat, amb una organització més complexa i elaborada, sí, però molt més ben concebuda per expressar el parer de la totalitat (de l'única manera en què es pot fer plenament i veritablement, a saber: determinant el parer de totes les parts) que cap govern que s'hagi creat mai, antic o mo-

43 Vegeu la nota 4 per a una explicació del significat que Calhoun donà als conceptes «democràcia absoluta» i «democràcia constitucional». (N. de l'e.)

dern. En comptes de població, de les simples xifres com a únic element, el principi de la majoria n'és, en rigor, exclòs, fins i tot com a un dels seus elements, com ara passaré a constatar a través d'exemples il·lustratius. Començaré amb la redacció de la Constitució, considerada com la llei fonamental que aprovà i instituí el govern, i conclouré amb l'organització del mateix govern, considerat com l'agent o fideïcomissari per aplicar-ne les potestats.

Prescindeixo de la convenció d'Annapolis, arran de la qual es convocà la convenció que elaborà la Constitució, perquè fou una reunió parcial i informal de delegats de pocs estats, i començo amb el Congrés de la Confederació, convocat amb tota autoritat per aquesta darrera. La legitimitat d'aquest Congrés es derivà dels Articles de la Confederació; i aquests, de l'acord unànime de tots els estats, i no d'una majoria d'estats o de població. Es votà per delegacions, com s'ha afirmat, cadascuna de les quals tenia un vot. Una majoria de cada delegació, amb poques excepcions importants, decidí el vot del seu respectiu estat. Tots els estats, sense tenir-ne en compte la població, disposaren doncs d'igualtat de vot. La confederació consistia en tretze estats; i, és clar, qualsevol dels set dels més petits podia, igual que els més grans, refusar la convocatòria de la convenció; i, per consegüent, la creació de la Constitució.

En el primer cens, efectuat el 1790 —tres anys després de la convocatòria— la població dels Estats Units ascendia a 3.394.563 habitants, segons càlculs federals. Suposant que aquesta hagués estat la quantitat total de la població federal[44] en el moment de la convocatòria (cosa que no pot causar cap error greu), la població federal dels set estats més petits seria

44 Per «població federal» es fa referència, com s'indica més avall en el text, al què establia la secció 2a de l'article 1 de la Constitució. Vegeu la nota 47. (N. de l'e.)

de 959.801, o de menys d'una tercera part del total; de manera que menys d'una tercera part de la població hagués pogut rebutjar la convocatòria de la convenció.

La convenció votà, de manera similar, per estats; i van caldre els vots d'una majoria de les delegacions presents per adoptar la mesura. Hi havia representats dotze estats —Rhode Island n'era absent—, de manera que calien els vots de set delegacions; i, és clar, menys d'una tercera part de la població de la totalitat hauria pogut impedir la formació de la Constitució.

La proposta, un cop adoptada per la convenció, va haver de sotmetre's al Congrés, perquè li donés el vist-i-plau abans que es pogués presentar als diversos estats per a la seva aprovació, un preliminar necessari abans d'enviar-la finalment a les convencions del poble dels diversos estats per a la seva ratificació. Així doncs, va haver de superar una altra vegada la dura prova del Congrés; on les delegacions de set dels estats més petits, en representació de menys d'una tercera part de la població, l'haguessin poguda rebutjar de nou, negant-se a sotmetre'l a la seva consideració. I, encara més, un cop sotmesa, requeria, en virtut d'una disposició explícita, el vot favorable de nou dels tretze estats per instituir-la entre aquells que l'haguessin ratificada, cosa que posava en mans de quatre estats, fossin els més petits o els més grans, la capacitat de rebutjar-la. Els quatre més petits —a saber: Delaware, Rhode Island, Geòrgia i New Hampshire— contenien, segons el cens de 1790, una població federal de només 336.948 habitants, amb prou feines una mica més d'una onzena part del total; però, encara que la població fos poc considerable, haguessin pogut haver-la rebutjat i impedir-ne la ratificació. Sembla, doncs, que el criteri de la majoria de la població no tingué cap intervenció en el procés de crear i adoptar la Constitució;

i que ni aquesta, ni una majoria dels estats, constituí un element en la seva ratificació i adopció.

La disposició sobre esmenes a la Constitució estableix, com s'ha dit, dos procediments de proposta d'esmenes: un, quan dues terceres parts d'ambdues cambres del Congrés en proposin; i l'altre, quan el Congrés, a sol·licitud dels parlaments de dues terceres parts de tots els estats, convoqui una convenció de delegats dels estats.[45] Però en cap cas, la proposta de cap esmena pot passar a formar part de la Constitució, si no és que la ratifiquen les assemblees legislatives de tres quartes parts dels estats, o convencions del poble en tres quartes parts d'aquests, segons com pugui establir el Congrés; de manera que, segons un procediment, la proposta d'esmenes requereix el consentiment de dues terceres parts dels estats, i, en tots dos casos, l'adopció i ratificació de les esmenes requereix el vot favorable de tres quartes parts, abans que puguin passar a formar part de la Constitució. Com que ara mateix hi ha trenta estats a la Unió, en caldran vint per proposar i, és clar, en caldrien només onze per rebutjar, una proposta d'esmena a la Constitució; o dinou vots al Senat —si s'originés al Congrés— i els vots d'onze assemblees legislatives, si fos per convocar una convenció. Segons el cens de 1840, la població federal de tots els estats —incloent-hi els tres que aleshores eren territoris, però que després han esdevingut estats— era de 16.077.604 habitants. A tots aquests s'hi afegeix Texas, ja que s'ha admès, posem 110.000 habitants, per a un resultat de conjunt de 16.187.604. D'aquesta quantitat, els onze estats més petits (dels quals Vermont és el més gran) contenien una població federal de només 1.638.521 habitants, i tanmateix poden impedir fins i tot que els altres dinou estats, amb una

45 Vegeu article 5 de la Constitució. (N. de l'e.)

població federal de 14.549.082 habitants, proposin esmenes a la Constitució, mentre que els vint més petits (dels quals Maine és el més gran) amb una població federal de 3.526.811 habitants, poden obligar el Congrés a convocar una convenció amb vista a proposar esmenes, contra els vots units dels altres deu, amb una població federal de 12.660.793 habitants. Així doncs, si menys d'una vuitena part de la població, pot, en un cas, impedir l'adopció d'una proposta per esmenar la Constitució, menys d'una quarta part pot, en l'altre, adoptar-la.

Però si bé els resultats són sorprenents, el procés, quan s'examina connectat amb la ratificació de les propostes d'esmena, en presenta d'altres que encara ho són més. Per a la ratificació es requereix el consentiment de tres quartes parts dels estats, cosa que, amb les xifres actuals, faria necessari el vot favorable de vint-i-tres estats per donar efecte a l'acte de ratificació; i, és clar, habilita vuit estats qualssevol a rebutjar una proposta d'esmena. La població federal dels vuit estats més petits és de només 776.969 habitants; i amb tot, encara que en siguin pocs, poden impedir la ratificació d'esmenes enfront dels vots units dels altres vint-i-dos, amb una població federal de 15.410.635 habitants; és a dir gairebé vint vegades la seva. Però si una part tan petita de la població total pot impedir la ratificació d'una esmena, vint-i-tres dels estats més petits —amb una població federal de només 7.254.400 habitants— pot ratificar-ne, enfront dels vots units dels altres set, amb una població federal de 8.933.204 habitants, de manera que una minoria de la població pot introduir esmenes a la Constitució, enfront d'una clara majoria; quan, al mateix temps, una dinovena part de la població pot impedir que les altres divuit dinovenes parts n'introdueixin. I encara més: qualsevol estat —Delaware, per exemple, amb una població federal de només 77.043 habitants— pot impedir que els altres

vint-i-nou estats, amb una població federal de 16.110.561, introdueixin esmenes a la Constitució adreçades a privar els estats de la igualtat de representació al Senat. Per completar el quadre: setze dels estats més petits —és a dir, una majoria d'estats, amb una població federal de només 3.411.672, una mica més que una cinquena part del total— poden, en efecte, destruir el govern i dissoldre la Unió, simplement negant-se a nomenar senadors; enfront de la veu unida dels altres catorze estats, amb una població federal de 12.775.932, poc menys de quatre cinquenes parts del total.

Aquests resultats, basats en càlculs que no admeten dubtes, demostren incontestablement no tan sols que l'autoritat que creà, ratificà i fins i tot esmenà la Constitució regula del tot la majoria, com un dels seus elements, sinó que forneix una prova addicional i concloent, si encara en calguessin més, que el nostre és un govern federal: un govern fet pels diversos estats; i que els estats, i no els individus, en són els constituents. Els estats, en tot moment, en crear, ratificar i esmenar la Constitució, actuen com a iguals, independentment del criteri de la població.

Quant al govern, a banda de la Constitució, i simplement com a fideïcomissari o agent encarregat de fer-ne complir les facultats, el cas és una mica diferent. Està compost de dos elements: un, els estats, considerats en el seu aspecte col·lectiu; l'altre, la població representativa, calculada en el que s'anomenen «xifres federals», que es computen «per afegir al nombre total de persones lliures, incloent-hi les que estan obligades al servei militar durant un període d'anys (i excloent-ne els indis exclosos d'impostos), tres cinquenes parts de tots els altres».[46,47] Aquests elements, en proporcions diferents, formen i

46 Article 1, secció 2 de la Constitució.

47 Aquest paràgraf de la secció 2a de l'article 1 de la Constitució era fruit del que es va anomenar la solució de compromís dels Tres-Cinquens, que establia que de

constitueixen totes les branques del govern, segons es posarà de manifest amb un breu esbós de la seva organització.

El govern es divideix en tres branques separades, la legislativa, l'executiva i la judicial. La legislativa consisteix en dos cossos: el Senat i la Cambra de Representants. Tots dos s'anomenen el Congrés dels Estats Units, i li són conferides totes les potestats legislatives delegades en el govern. El Senat es compon de dos membres per cada estat, elegits per les diverses i respectives assemblees legislatives per un mandat de sis anys; i el nombre total es divideix en tres classes que es renoven cada dos anys successius.[48] És el representant dels estats, en el seu aspecte col·lectiu. Els membres en voten per capita, i una majoria decideix totes les qüestions de caràcter legislatiu. Té els mateixos poders que la Cambra en totes

cara a comptabilitzar el nombre d'habitants, els habitants que no fossin lliures (és a dir, els esclaus) comptaven per 3/5 parts d'una persona lliure. Aquest fou l'acord a què es va arribar entre esclavistes i antiesclavistes per tal de comptabilitzar el nombre de població de cada estat que, al seu torn, hauria d'establir el nombre de representants de cada estat a la Cambra de Representants. Els estats del sud eren partidaris de comptabilitzar els esclaus en el nombre total de la població «federal» ja que, si bé, evidentment, no tenien dret de vot, comptabilitzaven a l'hora de determinar el nombre de representants de l'estat a la Cambra de Representants. Els estats del nord, sense esclaus, s'oposaren a què aquests fossin comptabilitzats en el recompte de la població per evitar una sobrerepresentació del sud i, en conseqüència, un desequilibri a favor del sud en la Cambra. El compromís a què es va arribar fou la ponderació del pes dels esclaus en el recompte de la població: un esclau comptabilitzaria per una cinquena part de «persona». L'abolició de l'esclavatge el 1865 va deixar aquest paràgraf sense validesa pràctica i el 1868 la Catorzena esmena (secció 2a) el va substituir: «*Representatives shall be apportioned among the several states according to their respective numbers, counting the whole number of persons in each state, (...)*». (N. de l'e.)

48 Calhoun feia referència a la provisió de la Constitució que estableix la renovació bianual d'una tercera part del Senat. En el Senat inicial resultant de la ratificació de la Constitució, els senadors es van distribuir en tres grups, els del primer grup van finalitzar el mandat al cap de dos anys, els del segon al cap de quatre i els del tercer al cap de sis. Després de la primera renovació de cada grup inicial de senadors, va quedar establerta la bianualitat de la renovació de la cambra per mandats de sis anys complets. Vegeu paràgraf 2, secció 3a de l'article 1 de la Constitució. (N. de l'e.)

aquestes qüestions, excepte el de la iniciativa legislativa en «projectes de llei per recaptar impostos». A més de les seves facultats legislatives, participa en les potestats de les dues altres branques. El consell i consentiment en són necessaris per fer tractats i nomenaments, i constitueix l'alt tribunal davant el qual es poden jutjar les acusacions contra alts càrrecs. En l'assessorament i el consentiment a tractats, i en judicis per acusacions contra alts càrrecs, en són necessàries dues terceres parts per decidir. En cas que el col·legi electoral no elegeixi vicepresident, recau en el Senat la potestat d'elegir entre els dos candidats amb major nombre de vots. En l'elecció, els membres voten per estats, i decideix una majoria dels estats. En aquests casos, són necessàries dues terceres parts del nombre total de senadors per formar un quòrum.

La Cambra de Representants es compon de membres elegits pel poble dels diversos estats, per un mandat de dos anys. El dret de vot a la Cambra, en cada estat, es limita a aquelles persones que reuneixen els requisits necessaris per poder exercir el dret de vot en l'elecció dels membres de la cambra més nombrosa de la seva pròpia assemblea legislativa. El nombre de membres es determina per llei, segons el cens que s'efectua cada deu anys. Es distribueixen entre els diversos estats, segons la població, calculada en xifres federals; però cada estat té dret a tenir-ne un. La Cambra, a més de les facultats legislatives, té en exclusiva la potestat de formular acusacions contra alts càrrecs, així com d'elegir el president (en cas que no ho hagi fet el col·legi electoral) entre els tres candidats amb el major nombre de vots. Els membres, en aquest cas, voten per estats; el vot de cada delegació, si no es divideix en parts iguals, compta per un, i una majoria decideix. En tots els altres casos voten per capita, i la majoria decideix; amb l'única excepció de les propostes d'esmenes a la Constitució.

Les potestats executives són conferides al president dels Estats Units. Ell i el vicepresident són elegits per a un període de quatre anys, per electors nomenats de la manera que puguin determinar el diversos estats. Cada estat en té dret a un nombre, igual al nombre total dels seus senadors i representants en aquell moment. Els electors voten per capita, als seus estats respectius, el mateix dia a tota la Unió; i l'elecció requereix una majoria dels vots de tots els electors. En cas que no s'assoleixi l'elecció, sigui de president o de vicepresident, la Cambra o el Senat, segons el cas, fan l'elecció de la manera ja esmentada. Si la Cambra no ha elegit abans del quart dia del març següent, o en cas de destitució, mort, dimissió o incapacitat del president, el vicepresident actua com a president. A més de les potestats executives ordinàries, el president té l'autoritat de fer tractats i nomenaments amb el consell i el consentiment del Senat, i d'aprovar i rebutjar tots els projectes de llei abans que esdevinguin lleis, així com totes les ordres, resolucions o votacions per a les quals sigui necessària la participació de totes dues cambres del Congrés —excepte en qüestions de suspensió de sessions—, abans que puguin tenir efecte. En cas de refús seu, calen els vots de dues terceres parts de totes dues cambres per aprovar-les. Se li concedeixen deu dies (sense comptar els diumenges) per aprovar o refusar, i si no actua en aquest període, el projecte de llei, ordre, resolució o votació (segons el cas) té tanta validesa, a tots els efectes, com si l'hagués signada; si no és que el Congrés, amb la seva suspensió, n'impedeix la devolució.

El poder judicial és conferit a un tribunal suprem i als tribunals inferiors que pugui instituir el Congrés. Els jutges els nomena el president de la manera abans esmentada, i ocupen el càrrec mentre l'exerceixin correctament.

El president, el vicepresident, els jutges i tots els funcionaris poden ésser acusats de traïció, suborns i altres delictes i faltes greus.

Aquest breu esbós posa de manifest que els estats, considerats en el seu aspecte col·lectiu, i la població dels estats, calculada en xifres federals, són els dos únics elements que componen el govern, i que participen, en proporcions diferents, en la formació de totes les seves branques. En la legislativa hi entren en proporcions iguals, i amb la forma més distinta i simple. Cadascun té, en aquesta branca, el seu òrgan adequat i actua a través de les majories respectives, pel que fa a la legislació. Cap projecte de llei, resolució, ordre o votació que participi de la naturalesa de llei es pot adoptar sense la seva conformitat; de manera que totes dues cambres poden vetar l'altra, en totes les matèries de legislació. En l'executiu es combinen d'una altra manera. Les potestats d'aquesta branca es confereixen a un sol càrrec públic, cosa que impedí donarlos òrgans separats, i acció coincident. En comptes d'això, tots dos elements es combinen en la constitució del col·legi d'electors, que elegeix el president; però com que això donava un clar predomini a l'element de població —a causa del nombre major que el componia—, per tal de combatre i compensar aquest avantatge, i preservar tant com fos possible l'equilibri entre tots dos, fou conferida a la Cambra, que votava per estats, la facultat d'elegir-lo entre els tres candidats amb més nombre de vots, en cas que no l'hagués elegit el col·legi; i en cas que no l'elegís la Cambra, o de destitució, mort, dimissió o incapacitat, el vicepresident estava autoritzat a actuar com a president. Aquestes disposicions atorgaven un predomini, encara més decidit, a l'altre element, en l'elecció final. Això resultava encara més clar en la forma que tenia la Constitució en adoptar-se. Originalment disposava

que cada elector votés dos candidats, sense designar quin n'havia d'ésser el president i quin el vicepresident; la persona amb el major nombre de vots seria el president, si hi hagués una majoria del nombre total emès. Si n'hi hagués més d'un amb aquesta majoria —i un nombre de vots igual—, la Cambra, votant per estats, elegiria el president entre ells; però si cap n'obtingués una majoria, la Cambra, votant de la mateixa manera, elegiria el president entre els cinc que tinguessin el major nombre de vots; la persona amb el major nombre de vots, després de l'elecció del president, seria el vicepresident. Però en cas que dos o més tinguessin el mateix nombre, el Senat elegiria entre ells el vicepresident.

Si aquestes disposicions haguessin restat inalterades, i no substituïdes en la pràctica per reunions i convencions dels partits, haurien tingut l'efecte de donar a la majoria del poble dels diversos estats el dret de nomenar cinc candidats; i a la majoria dels estats, actuant en el seu aspecte col·lectiu, el dret d'elegir entre ells el president i el vicepresident. El president i el vicepresident haurien estat elegits, literalment, per unanimitat dels diversos estats, i de la seva població, calculada en xifres federals; i en aquest punt important, la branca executiva s'hauria assimilat a la legislativa. Però el Senat, a més de la potestat legislativa, posseeix també totes les facultats de supervisor respecte als tractats i els nomenaments, cosa que li dóna una participació en les potestats executives, en aquest sentit, i un pes corresponent en l'exercici de dues de les seves funcions més importants. La potestat de celebrar acords és, en realitat, una branca de la potestat d'elaborar lleis; i per consegüent veiem que els acords, així com la mateixa Constitució, i les lleis del Congrés, es declaren el dret suprem del país. Aquesta destacada branca de la potestat legislativa inclou totes les qüestions entre els Estats Units i els països estrangers

que puguin esdevenir afers de negociació i acord, mentre que la potestat de nomenar està íntimament relacionada amb l'exercici de totes les seves funcions.

En el poder judicial es combinen tots dos elements, en proporcions diferents dels altres dos.[49] El president, en l'elecció del qual s'uneixen tots dos, proposa els jutges; i el Senat, que consisteix exclusivament en un dels elements, els confirma o els rebutja. De manera que, fins a cert punt, coincideixen en aquesta branca, si bé es pot dir que els estats, considerats en el seu aspecte col·lectiu, en són l'element predominant.

En la potestat de formular acusacions contra alts càrrecs (*impeachment*), amb la qual es pretenia que l'executiu i el judicial haguessin de respondre de les seves accions, tots dos elements existeixen i actuen per separat, com en la branca legislativa: un, que constitueix la potestat de formular les acusacions, rau en la Cambra de Representants; i l'altre, la facultat que jutja i emet una sentència, en el Senat; i així, tot i que existeixen per separat en els seus respectius cossos, la seva acció conjunta i coincident és necessària per donar efecte a la potestat.

Sembla, així doncs, en examinar el conjunt, que l'objectiu dels creadors de la Constitució, en organitzar el govern, era donar als dos elements que el componien una acció separada però coincident; i, per consegüent, la capacitat de vetar l'altre, sempre que ho admetessin l'organització de la branca o la naturalesa de la potestat; i quan no fos possible, combinar-los tots dos de manera que, en efecte, s'hi aproximés al màxim. També és evident que el govern, considerat al marge de la Constitució, és el govern de la unanimitat, i no de la majoria. Però per tenir una idea precisa de com està pensat que actuï en la pràctica, i mostrar, sense cap dubte, que no es volia que

49 Es refereix a la majoria de la població i a la majoria dels estats. (N. de l'e.)

fos, ni és, de fet, el govern de la majoria, caldrà recórrer de nou a les xifres.

Que en organitzar un govern amb diverses branques, en cadascuna de les quals els estats són representats en un doble aspecte, de la manera exposada, els creadors de la Constitució volien fer-lo més popular, i no menys, que no ho hauria estat com a govern de la simple majoria —és a dir, el que requerís una circumscripció electoral més nombrosa, i no menys nombrosa, per executar les seves facultats— es pot inferir del fet que aquest n'és en realitat l'efecte. Certament, l'efecte necessari de la unanimitat és tornar més democràtic el govern —o per dir-ho d'una altra manera, requerir més voluntats per dur-lo a la pràctica que si alguna de les majories que el componen en fos l'únic element—, tal com quedarà palès en una referència a les xifres.

Si la Cambra, que representa la població, calculada en xifres federals, hagués rebut exclusivament la potestat legislativa, sis dels estats més grans, a saber, Nova York, Pennsilvània, Virgínia, Ohio, Massachusetts i Tennessee, amb una població federal de 8.216.279 habitants, haurien tingut la facultat d'elaborar lleis per als altres vint-i-quatre, amb una població federal de 7.971.325. D'altra banda, si el Senat hagués rebut aquesta potestat exclusiva, setze dels estats més petits —Maryland en seria el més gran—, amb una població federal de 3.411.672 habitants, hauria tingut la facultat de legislar per als altres catorze, amb una població de 12.775.932 habitants. Però la Constitució, en donar a cada cos un veto sobre l'altre en totes les matèries legislatives, fa necessari que una majoria de cadascun acordi l'aprovació d'un projecte de llei abans que esdevingui llei; i el nombre més reduït d'estats i població amb què es pot efectuar és sis dels grans votant-hi a favor a la Cambra dels Representants, amb el suport del

vot de deu dels petits al Senat. Els deu petits, dels quals New Hampshire és el més gran, tenen una població federal d'1.346.575 habitants, que, afegida a la de sis grans, ascendiria a 9.572.852, de manera que cap projecte de llei no pot esdevenir llei amb menys del vot favorable de setze estats que representin una circumscripció amb una població federal de 9.572.852 habitants, enfront de catorze estats que representin una població de 6.614.752 habitants.

Però, un cop aprovat, el projecte de llei se sotmet a l'aprovació o el rebuig del president. Si el refusa o, com se'n diu habitualment, el veta, el projecte no es pot convertir en llei si no és que l'aproven dues terceres parts dels membres de tots dos cossos. La Cambra de Representants consisteix en 228 membres —xifra de la qual dues terceres parts en són 152—, que, per tant, és el nombre més petit que pot superar el veto del president. Caldrien els deu estats més grans, dels quals Geòrgia n'és el més petit, per sumar aquesta quantitat, amb una població federal de 10.853.175 habitants; i, al Senat, requeriria els vots de vint estats per anul·lar-lo, i, és clar, deu dels més grans units amb deu dels més petits. Però els deu estats més petits tenen una població federal de només 1.346.575 habitants —tal com s'ha dit— que afegida a la dels deu més grans ascendiria a 12.199.748, com la població mínima requerida per anul·lar el veto i perquè el projecte esdevingui llei. I tot i així, els jutges encara el podrien declarar inconstitucional, si presenciessin algun cas en què entrés en conflicte amb els seus parers sobre la Constitució: una decisió que, respecte als individus, funciona com un veto absolut que només es pot superar amb una esmena de la Constitució. En tots aquests càlculs, suposo que tots els membres de la Cambra són presents i que tots voten, i que els membres voten segons la voluntat dels seus electors.

Si es compara l'elecció del president per part del col·legi electoral amb l'aprovació d'un projecte de llei pel Congrés, es veurà que requereix unes xifres menors que no l'aprovació d'un projecte de llei, perquè totes dues majories, en un cas, estan unides i barrejades, en comptes d'actuar simultàniament com en l'altre. Ara mateix hi ha 288 congressistes, dels quals 60 són senadors i els altres, membres de la Cambra dels Representants; i com que cada estat té dret a nomenar tants electors com congressistes té, hi ha, és clar, el mateix nombre d'electors. 145 en constitueixen una majoria del total; i, és clar, són necessaris per efectuar l'elecció. Set dels estats de la mida més gran, és a dir, Nova York, Pennsilvània, Virgínia, Ohio, Tennessee, Kentucky i Indiana, combinats amb un de mida mitjana, com ara New Hampshire, tenen dret a aquest nombre, i, amb una població federal de 9.125.936 habitants poden anul·lar el vot dels altres vint-i-dos, amb una població de 7.061.668 habitants; de manera que una petita minoria d'estats, sense una gran majoria de la població, pot elegir president a través del col·legi electoral, enfront d'una majoria molt gran dels estats, amb una població que no és gaire inferior a la majoria. Se segueix, doncs, que l'elecció de president, quan l'efectua el col·legi electoral, pot ésser de caràcter menys popular que quan l'efectua el Congrés, que no pot elegir sense la coincidència d'una població federal de més de nou milions i mig d'habitants. Però per compensar aquest gran predomini de la majoria basada en la població respecte de la majoria basada en els estats, considerat en l'aspecte col·lectiu, en una elecció del col·legi d'electors, s'adoptà la disposició que dóna a la Cambra de Representants, votant per estats, l'elecció definitiva, en cas que el col·legi no efectuï l'elecció. En virtut d'aquesta disposició, setze dels estats més petits, amb una població federal de 3.411.672 habitants, poden elegir el president,

enfront dels catorze restants, amb una població federal de 12.775.932 habitants, cosa que dóna un predomini igualment gran als estats, sense referència a la població, en la contingència esmentada.

Del que s'ha dit se segueix indefectiblement la conclusió que la Constitució i el govern, prenent el segon al marge de la primera, es basen del tot en el principi de la unanimitat; i que és, sens dubte, una República: una democràcia constitucional, en contraposició a una democràcia absoluta; i que la teoria que la considera un govern de la simple majoria es fonamenta en una idea falsa, grollera i infundada. És tan lluny de la veritat, que el principi de la majoria va ser exclòs del tot com a element en tot el procés de crear i ratificar la Constitució; i, encara que s'admet com un dels dos elements en l'organització del govern,[50] fou amb el destacat matís que havia d'ésser amb la majoria de la població dels *diversos estats*, considerats en l'aspecte col·lectiu, i no de tota la Unió, considerada com una comunitat. I encara més: havia d'ésser la majoria no de la població total, sinó de la població federal, que, com s'ha demostrat, es calcula artificialment, atribuint un valor menor a gran part de la població de molts dels estats de la Unió.[51] Fins i tot amb aquests importants matisos, la majoria de la població s'admeté com la menys destacada de totes dues. Amb l'excepció de la potestat de formular acusacions contra alts càrrecs, no té una participació directa en les funcions de cap branca del govern, excepte la legislativa; mentre que l'altre element participa en algunes de les funcions més importants de l'executiu i, en la constitució del Senat, com a tribunal per jutjar acusacions contra alts càrrecs, en la més

50 Majoria dels estats i majoria de la població. (N. de l'e.)

51 Es refereix al valor de tres cinquens de «persona» atribuïts als esclaus. Vegeu nota 47. (N. de l'e.)

alta de les funcions judicials. De fet, si s'admeté no fou perquè es tractés del principi de la majoria, ni amb l'argument que, com a tal, hagués de formar legítimament un dels seus elements —i molt menys l'únic—, sinó per un motiu molt diferent. A la Constitució federal, la igualtat dels estats, sense tenir en compte la població, la mida, la riquesa, les institucions ni qualsevol altra consideració, és un principi fonamental, tant com ho és la igualtat dels seus ciutadans en els governs dels diversos estats, sense tenir en compte la propietat, la influència o la superioritat de qualsevol mena. Si en un els ciutadans formen el cos d'electors, en l'altre el formen els estats. Però aquests, en crear un govern per a la seva protecció i benestar mutus, van considerar adequat, com a política justa i assenyada, però no com a qüestió de dret, assignar-li un major pes, que donés una proporció raonable a la diversa quantitat de mitjans que els diferents estats podien aportar respectivament per a l'assoliment dels fins amb vista als quals estaven a punt d'incorporar-se a una unió federal. Per a aquest propòsit admeteren el que s'anomena xifres federals, com un dels elements del govern a punt d'instaurar-se; mentre que, alhora, es malfiaven tant dels efectes d'admetre'ls, amb totes les seves restriccions, que, per tal de protegir efectivament l'altre element, disposaren que cap estat pogués ésser, sense el seu consentiment, privat del vot igualitari al Senat, per tal de situar la igualtat en aquest important òrgan fora de l'abast de fins i tot la potestat d'esmena.

Ja he aclarit, com em proposava al principi, que el govern dels Estats Units és una república democràtica federal: democràtica en contraposició a aristocràtica i monàrquica; federal, en contraposició a nacional, d'una banda, i a confederal, de l'altra; i una república: un govern basat en la unanimitat, en contraposició a una democràcia absoluta, o un govern de majoria.

Però el govern dels Estats Units, amb tota la seva complexitat i organització elaborada, no és més que una part d'un sistema de governs. És el representant i òrgan dels estats només pel que fa a les potestats que li són delegades. Més enllà d'aquí, cada estat disposa del seu govern separat, que n'és el representant i òrgan exclusiu, pel que fa a totes les altres facultats de govern; o, com se solen anomenar, les potestats exclusives o reservades. Encara que sigui correcta, doncs, la nostra concepció sobre el caràcter del govern dels Estats Units considerat per si mateix pot i ha d'ésser molt imperfecta, si no és que es considera alhora amb relació al complex sistema del qual no és més que una part. Per tal d'oferir aquesta perspectiva més perfecta, serà essencial, en primer lloc, presentar en línies generals el sistema complet, en la mesura en què pot ésser necessari per mostrar la naturalesa i el caràcter de la relació entre tots dos: el govern dels Estats Units i els governs dels estats separats. Això es pot fer fàcilment, perquè tenim l'avantatge (que posseeixen pocs pobles dels que, en temps passats, es formaren i floriren amb institucions polítiques notables) de descripcions històriques tan completes i precises de l'origen, auge i formació de les nostres institucions, a través de totes les fases, que no hi ha res relacionat amb cap d'ells que resti abandonat a les conjectures vagues i insegures.

Tothom que tingui algun coneixement de la nostra història sap que la regió inclosa als estats originals de la Unió pertanyia a la corona de la Gran Bretanya, en el temps de la colonització; i que diverses parts en foren concedides a certes companyies o individus, amb vista a la població i la colonització. També és sabut que les tretze colònies que més endavant es declararen independents foren instituïdes amb cartes que, si bé deixaven la sobirania en la corona i reservaven el

poder general de supervisió per al país pare, asseguraven a les diverses colònies una representació popular als respectius governs, o com a mínim en una branca de les seves assemblees legislatives, amb els drets generals de súbdits britànics. Tot i que les colònies no tenien relació política entre si, excepte com a províncies dependents de la mateixa corona, estaven estretament vinculades pels llaços de l'origen comú, la identitat de la llengua i la similitud de religió, lleis, costums, usos i relacions comercials i socials, i per una sensació de perill comú, ja que estaven exposades a les incursions d'un enemic salvatge, que actuava sota la influència d'una nació poderosa i hostil.

En aquest estat embrionari de la nostra existència política es troben tots els elements que posteriorment dugueren a la formació del nostre peculiar sistema de govern. La revolució, segons s'anomena, no produí altres canvis que els que foren causats necessàriament per la declaració d'independència. Aquests foren molt importants, de ben segur. El primer i obligat efecte en fou tallar el vincle que havia lligat les colònies amb la metròpoli, posar fi a tota l'autoritat d'aquesta i, per consegüent, convertir les colònies en tretze estats independents i sobirans. Dic «independents i sobirans» perquè, atès que les colònies eren del tot independents en un sentit polític i les unes respecte les altres —i la sobirania de totes, considerades com a comunitats distintes i separades, pertanyia a la corona britànica—, l'efecte necessari de tallar el vincle que les unia a aquesta fou que la sobirania passés a cadascuna de les colònies i, així, aquestes es convertissin, de colònies dependents, en estats independents i sobirans. Així, la regió que ocupaven es dividí en tants estats com colònies hi havia, cadascun independent dels altres, segons es declarà explícitament que eren; i només units en la mesura necessària per de-

fensar la seva independència i respondre a les necessitats de l'ocasió, i així es feu la gran i, si se'm permet dir-ho així, providencial divisió territorial del país, en estats independents i sobirans, en què es basa tot el nostre sistema de govern.

El següent efecte fou transferir la sobirania que fins aleshores havia residit en la corona britànica, no als *governs*, sinó al *poble* que componia els *diversos* estats. Només podia passar a ell. La declaració d'independència, en posar fi a l'autoritat britànica a les diverses colònies, destruí necessàriament totes les seccions dels seus governs, excepte les que obtenien l'autoritat del seu poble i el representaven. Res, doncs, no restà dels diversos governs, fora de les branques popular i representativa. Però un govern representatiu, ni tan sols quan és complet, no pot ésser de cap manera la seu de la sobirania, el poder suprem i definitiu d'un estat. El mateix terme «representatiu» implica l'existència d'un poder superior en l'individu o cos representats. Afortunadament per a nosaltres, el poble de les diverses colònies no constituí una simple massa d'individus, sense cap disposició orgànica per expressar la seva voluntat sobirana o portar-la a efecte. Ben al contrari, formà comunitats organitzades, en plena possessió i exercici constant del dret de sufragi, sota els diversos governs colonials. Si hagués format una simple massa d'individus —sense organització ni costum d'exercir el dret de sufragi— hauria estat impossible impedir les convulsions internes, que gairebé sempre acompanyen el canvi de la seu de la sobirania, i que tan sovint fan del canvi més una maledicció que no una benedicció. Però en la seva situació, i en aquelles circumstàncies, el canvi es féu sense la més petita convulsió ni el més lleu tumult. La sola voluntat de les comunitats sobiranes, amb l'ajuda dels fragments restants —les branques populars dels diversos governs colonials— aprovà i instituí governs de se-

guida, cadascun per a si mateix; i així passaren, sense anarquia, sense ni una commoció, de l'estat dependent sota els governs colonials al d'independència sota els que havia instituït la seva pròpia autoritat.

Així començà la divisió entre les potestats de redactar la Constitució i de redactar les lleis, entre la potestat que aprova i institueix les lleis fonamentals, que crea, organitza i confereix autoritat al govern i el subjecta a restriccions, i la potestat que aprova lleis perquè s'apliquin les facultats així delegades al govern. Una, emanada del poble que forma una *comunitat sobirana*, crea el govern; l'altra, com a representant nomenat per fer complir les seves facultats, promulga lleis per regular i controlar la conducta del poble, considerat com a suma d'*individus*. Aquesta divisió entre els dos poders —implícita necessàriament, doncs, en la separació d'Anglaterra— constitueix en el nostre sistema polític un element tan essencial per a la seva formació com la divisió territorial, decisiva i originària, d'estats independents i sobirans. Hem tingut la sort de no haver de dubtar mai ni un moment on es trobava entre ells l'autoritat sobirana, ni com ni per qui s'havia d'exercir; d'aquí la facilitat, la rapidesa i la seguretat amb què passàrem d'un estat a l'altre, pel que fa a les causes internes. L'única dificultat i perill era en l'esforç per fer front a la força immensa d'Anglaterra.

Els governs dels diversos estats es constituïren, doncs, legítimament i normalment. En el decurs d'uns pocs anys, a còpia de subscriure Articles de la Confederació i Unió Perpètua, instituïren i perfeccionaren la unió que s'havia constituït informalment, arran de les necessitats sorgides del conflicte amb un enemic poderós. Però l'experiència no trigà a demostrar que la confederació era del tot inadequada per efectuar els objectius amb vista als quals s'havia creat. Fou aleshores,

i no fins aleshores, que les causes originades en el nostre estat embrionari i que havien dut, fins aleshores, a uns resultats tan feliços, es desenvoluparen plenament. El fracàs de la confederació era tan flagrant que s'evidencià per a tothom que calia fer quelcom amb relació a les necessitats d'aquella situació; i la gran pregunta que es plantejà tothom fou: què s'ha de fer i es pot fer?

Dissoldre la Unió era massa abominable per ni tan sols plantejar-ho. A més de les causes que els havien connectat amb uns vincles d'afecte tan ferms quan eren colònies se n'havien afegit d'altres, encara més poderoses, derivades dels perills comuns a què s'havien exposat, i la glòria comuna que havien adquirit, en travessar amb èxit la guerra de la revolució. D'altra banda, tots eren conscients que l'esperança de recollir les abundants recompenses de l'aconseguida resistència a la invasió d'Anglaterra es basava en el manteniment de la Unió.

Però si la desunió no es podia ni plantejar, la idea de fusionar-se era igual de repugnant als seus sentiments i opinions. L'adhesió de tothom als respectius estats i institucions era forta i de llarga durada, ja que s'havia produït una identificació amb les respectives colònies; i, en la majoria de casos, havia sobreviscut a la separació d'Anglaterra. Tampoc no els passava per alt el perill per a la seva llibertat i propietat que calia témer arran d'una cessió de la sobirania i existència com a estats separats i independents i d'una fusió del conjunt en una sola nació. La desunió i la fusió els semblaven igualment perilloses, i per tant s'oposaven igualment a totes dues.

Transformar la forma de govern en una aristocràcia o una monarquia era impensable. Els sentiments més profunds del cor comú s'hi oposaven i s'inclinaven per un govern popular.

Descartats aquests canvis o alteracions, quins altres resta considerar? Homes dels més grans talents i experiència no

trobaven la resposta. Per fer front a les exigències de la situació, es convocà una convenció dels estats. En reunir-se, l'única alternativa, en opinió de la majoria dels membres més distingits, era l'establiment d'un govern *nacional*, cosa que en realitat no era sinó un altre nom per dir *fusió*. Però allà on la saviesa i l'experiència resultaren inútils per proporcionar un remei, la necessitat de fer quelcom, combinada amb la força de les causes que fins aleshores havien modelat el nostre destí, ens permeté superar amb èxit aquella conjuntura perillosa. En l'hora del judici ens adonarem dels preciosos avantatges que posseíem en els dos elements principals que distingien el nostre sistema de govern: la divisió del país, territorialment, en estats independents i sobirans; i la divisió dels poders de govern entre potestats per a actuacions *constitucionals* i *legislatives*. A partir dels materials que proporcionaren conjuntament, es permeté a la convenció construir l'actual sistema: l'única alternativa que quedava que ens permetia eludir les conseqüències funestes de les altres, i que durant tant temps ha preservat la pau entre nosaltres i ens ha protegit del perill extern. Tots aportaren una ajuda essencial per a l'acompliment d'aquesta gran obra.

A aquests devem la forma d'instituir la convenció, així com el sistema de vot per a la formació i l'adopció de la Constitució i, finalment, per a la ratificació d'aquesta pels estats; i a ells, en conjunt, només a ells devem la forma peculiar que la Constitució i el govern acabaren adoptant. És impossible llegir les actes de la convenció sense percebre que, si el poble en general hagués nomenat els delegats, i s'hagués fet en proporció a la població, no s'hauria pogut adoptar res de semblant a l'actual Constitució. Hauria assumit la forma més adaptada a les opinions i els interessos de les parts més poblades i riques; i, per a aquest propòsit, hauria resultat primor-

dial per als governs dels estats existents; en resum, s'hauria creat un govern *nacional*. Però com que la convenció estava composta per delegats d'estats separats, independents i sobirans, implicava la necessitat de votar per estats, en crear i adoptar la Constitució; i, encara molt més important, la necessitat de sotmetre-la als estats per a les respectives ratificacions, de manera que tots quedessin obligats pel seu propi acte, i no pel de la majoria dels estats, ni pel de la població unida. Fou aquesta necessitat d'obtenir el consentiment d'una majoria dels estats a la convenció, com, també, en el procés intermedi, i, finalment, l'aprovació unànime de tots, per tal que fos obligatòria per a tothom, el que tornà indispensable que la convenció consultés els sentiments i interessos de tots. Això, unit a la necessitat absoluta de fer quelcom per tal d'evitar amenaçadores desgràcies del caràcter més espantós, infongué en tothom sentiments de moderació, tolerància, respecte mutu, concessió i disponibilitat, jutjats indispensables per assegurar l'adopció d'alguna mesura de seguretat. Fou el predomini d'aquestes impressions allò que imprimí en la seva obra tan seny, equitat i justícia, fins al punt que acabà obtenint la ratificació unànime dels estats, i que n'ha propiciat el manteniment d'ençà d'aleshores, com a objecte de l'admiració i l'adhesió de les persones reflexives i patriòtiques.

Però la moderació, la paciència, el respecte mutu, la concessió i la disponibilitat, propiciats per les causes que s'han esmentat, no haurien tingut per si mateixos cap efecte sense l'ajuda de la divisió entre les potestats d'elaborar la Constitució i les lleis. La feblesa i una tendència al desordre són inherents a les confederacions, i no s'hi pot posar remei només amb l'ús o la modificació de les seves potestats. Però com que els governs, segons les nostres concepcions, no poden aprovar ni instituir constitucions, i com que els dels estats ja havien

anat tan lluny com legítimament podien en la creació i l'adopció dels Articles de la Confederació i Unió Perpètua, hauria estat impossible formar la Constitució i el govern actuals sense invocar l'alt poder creador que ordenà i instituí els dels diversos estats. No n'hi havia cap altre de competent per a la tasca. I doncs, s'invocà; i s'elaborà una Constitució i un govern per als Estats Units, tal com havia format i modelat els dels diversos estats. El primer pas fou la distribució dels poders de govern, que s'efectuà deixant al control exclusiu dels diversos estats en el seu caràcter separat i individual totes les potestats que, segons es creia, podien exercir favorablement per a si mateixos, sense incórrer en el risc de posar-los en conflicte entre si, i delegant-ne, de manera específica, d'altres als Estats Units, de la manera que s'ha explicat. És aquesta distribució de les potestats del govern entre les que són delegades, específicament, al govern comú i conjunt de tots els estats, perquè s'exercissin en benefici i seguretat de cadascun, i la conservació de totes les altres per als respectius estats, perquè s'exercissin a través del govern separat de cadascun, el que fa del nostre un *sistema de governs*, tal com s'ha declarat.

Aquest esbós, breu com és, posa de manifest —en combinació amb allò que s'ha demostrat anteriorment— que els dos governs, el general i els dels estats, tenen una relació, en primer lloc, de parts de la totalitat; certament no pel que fa a l'organització i funcions —car en aquest aspecte tots dos són complets— sinó en relació a les *potestats*. Com que es divideixen entre ells les potestats delegades que pertanyen al govern i com que, és clar, cadascun està privat d'allò que l'altre posseeix, cal necessàriament la unió de tots dos per constituir un govern sencer. Ja s'ha demostrat a satisfacció que tots dos són primordials i suprems dins l'àmbit de les seves potestats respectives, que dins aquests límits tenen una relació d'iguals, i

que en mantenen una de governs independents i equivalents. Com a tal, tenen la mateixa relació que hi ha entre les diverses branques del govern —l'executiva, la legislativa i la judicial—, i pel mateix motiu: perquè cadascuna, en l'àmbit de les seves potestats, es troba en peu d'igualtat respecte les altres i n'és independent, i perquè totes tres unides componen el govern. L'única diferència és que, en l'exemple, cada branca, per si mateixa, no és un govern, ja que cal el conjunt connectat per formar-lo; mentre que els governs dels diversos estats respectivament, i el dels Estats Units, tot i que són governs complets en si mateixos, i en els seus àmbits respectius, han d'estar units per tal de constituir un govern sencer. En aquest aspecte, són principals i complementaris, mentre que les branques de cadascun són parts d'un tot. La teoria oposada, que presenta la Constitució i el govern dels Estats Units com el govern de la totalitat —i el govern de cadascun *en tant que* el govern de la totalitat, i no de *tots* en tant que de *cadascun*—, a més de l'objecció que ja s'ha formulat, implicaria l'absurd que cada estat tingués només la meitat d'una constitució i la meitat d'un govern; i això, a més, posseint la potestat sobirana suprema. Agafant totes les parts plegades, els pobles de trenta estats independents i sobirans, confederats en virtut d'un pacte constitucional solemne en una gran comunitat federal, amb un sistema de govern, en tots els quals les potestats estan separades en les grans divisions primàries de les facultats de redactar la *Constitució* i d'elaborar *lleis*, les de la darrera categoria distribuïdes entre el govern comú i conjunt de tots els estats i els governs separats i locals de cada estat respectivament, i, finalment, les facultats de tots dos distribuïdes entre tres branques separades i independents —legislativa, executiva i judicial— presents, s'obté, en conjunt, un sistema polític tan notable per la seva grandesa com

per la seva originalitat i elaboració perfeccionada. Quant a l'estructura d'aquest sistema —tan assenyat, just i caritatiu— tenim molt més deute amb una Providència supervisora, que disposà els fets perquè conduïssin, com guiats per una mà invisible, a la seva formació, que no als qui la bastiren. Eren intel·ligents, experimentats i patriotes, però no foren sinó constructors sota la seva direcció supervisora.

Després de demostrar quina relació tenen el govern dels Estats Units i els dels estats separats, procediré tot seguit a traçar la línia que en divideix les respectives potestats; o, per expressar-ho en llenguatge constitucional, que distingeix entre les potestats delegades als Estats Units i les reservades als respectius estats, amb les restriccions imposades a cadascun. En fer-ho, proposo agrupar les potestats dels Estats Units sota encapçalaments generals, acompanyats pels comentaris que es puguin considerar necessaris, amb relació a l'objecte estudiat.

A l'hora de decidir quines potestats han d'ésser cedides i quines no, el principi directiu fou indubtablement delegar només les que poguessin exercir-se de manera més segura, o efectiva, o beneficiosa amb vista al bé comú de tots els estats, pel govern conjunt o general de tots, que no pel govern separat de cada estat, i deixant totes les altres per als diversos estats. L'objectiu no era substituir els governs separats dels estats, sinó instituir un govern complementari conjunt; per tal de fer allò que o bé els primers no podien fer de cap manera, o no podien fer amb tanta seguretat i tan bé com un govern conjunt de tots. Aquest principi directiu incloïa dues grans divisions de poder, que es pot dir que abraçaven totes, o gairebé totes, les potestats delegades; bé directament, o com a mitjà per exercir-les. Una n'inclou totes les potestats que pertanyen a les relacions dels estats amb la resta del món, anomenades

les relacions internacionals; i l'altra, de caràcter intern, abraça les que pertanyen a les relacions dels estats entre si. És clar que totes dues s'inscriuen sota el principi directiu, ja que totes dues són d'unes característiques que els estats, en el seu caràcter separat, són o bé incompetents per exercir o, si en són competents, no podrien exercir-les de manera coherent amb la seva pau, seguretat i prosperitat mútues. De fet, aquesta opinió ha estat tan forta i universal, amb relació a les potestats que pertanyen a les relacions exteriors, que, des de la Declaració d'Independència a l'actualitat, en tots els canvis que ha experimentat, la Unió ha estat l'única responsable d'aquesta gran divisió de potestats. La resta del món només coneix, i només ha conegut, els estats que componen aquesta Unió en el seu caràcter unit i confederat. A l'estranger —per a la resta el món—, no són més que *un*. Només al país, en les seves relacions interiors, en són *molts*; i és a aquest aspecte doble que s'empra adequadament i emfàtica el lema «*E pluribus unum*».[52] Tan imperiosa era la necessitat d'unió, i d'un govern comú que es fes càrrec de les relacions exteriors, que es pot afirmar amb seguretat no tan sols que dugué a la seva formació, sinó que, sense aquesta necessitat, els estats no s'haurien unit mai. La mateixa necessitat encara continua essent un dels vincles més forts de la unió. Però, tot i que l'incentiu per a la unió fos fort i encara ho sigui, per tal de preservar la pau i la seguretat mútues *a l'interior*, no era per si mateix prou fort per unir les parts que componen aquest enorme teixit federal; ni probablement és, per si mateix, prou fort per mantenir-les juntes.

52 Expressió llatina que significa «De molts, un». Es tracta del lema que apareix en el segell oficial i en diverses de les monedes dels Estats Units. Actualment, el lema apareix a totes les monedes de curs legal. *Black's Law Dictionary*, 8a edició; Web del U.S. Department of the Treasury. (N. de l'e.)

A aquesta gran divisió d'autoritat pertany la potestat de celebrar acords, i està conferida al president i al Senat. El poder de negociar acords pertany exclusivament al primer, però no els pot tancar sense el consell i el consentiment del segon. Quan se signen, es declaren el dret suprem del país. El motiu d'atorgar aquesta branca de la potestat legislativa exclusivament al president i al Senat, excloent-ne la Cambra de Representants, es troba en la necessitat de secret en les negociacions i la celebració d'acords, ja que sovint impliquen consideracions pensades per tenir gran pes, però que no es poden revelar sense arriscar-ne l'èxit. D'aquí l'objecció a la participació d'un òrgan tan nombrós com la Cambra de Representants en l'exercici d'aquesta potestat. Però per protegir-se dels perills que podrien derivar-se de confiar-la a un cos tan petit, es requerí el consell i el consentiment de *dues terceres parts* dels senadors presents.

Hi ha una diferència molt notable en la manera en què es deleguen la potestat de fer tractats i la d'elaborar lleis, en el seu sentit estricte, que mereix la nostra atenció. La primera es confereix al president i al Senat amb unes poques paraules generals, sense definir o especificar, particularment, la potestat delegada. La Constitució es limita a disposar que, «tindrà potestat, per i amb el consell i el consentiment del Senat, per celebrar acords, sempre que coincideixin dues terceres parts dels senadors presents», mentre que les potestats legislatives atorgades al Congrés són, una rere l'altra, definides i especificades amb cura. El motiu es troba en el fet que la potestat de celebrar tractats s'atorga, *exclusivament*, al govern dels Estats Units; i, així, per delegar-la només calia especificar, tal com es fa, la part o la branca del govern a què es conferia. Així doncs, no tan sols era innecessari, sinó que hauria estat absurd definir, especialment, les potestats que incloïa la conces-

sió. És ben diferent el cas de les potestats legislatives. Es divideixen entre el govern federal i els dels estats, cosa que feia del tot necessari, per tal de traçar la línia entre les potestats delegades i reservades, que una o altra fossin definides i especificades amb cura; i, com que la primera havia d'ésser complementària de la segona, i incloure les relativament poques potestats que els governs separats dels diversos estats o bé no podien exercir en absolut o, si podien, no podien exercir tan bé i amb tanta seguretat, era adequat que les primeres, i no les segones, fossin enumerades i especificades. Però tot i que la potestat de signar acords es confereix exclusivament, i sense definició ni especificació, al govern dels Estats Units, està subjecta tanmateix a diverses limitacions de pes.

En primer lloc, està estrictament limitada a qüestions *inter alios*, és a dir, a qüestions entre nosaltres i potències estrangeres que requereixen negociacions per adaptar-les. Totes hi pertanyen clarament. Però estendre la potestat més enllà d'aquestes, amb el pretext que sigui, fóra estendre-la més enllà de l'àmbit que li pertoca i, doncs, una vulneració evident de la Constitució. En següent lloc, està limitada per totes les disposicions de la Constitució que impedeixen que el govern, o qualsevol de les seves branques, dugui a terme certes accions, que n'hi ha moltes. També està limitada per les disposicions de la Constitució que dicten que certes accions s'efectuïn d'una manera concreta, i que prohibeixen la contrària, entre les quals es troba un exemple clar en la que declara que «no es podran treure fons del Tresor si no és com a conseqüència d'assignacions autoritzades per llei». Això no tan sols imposa una important restricció a la potestat, sinó que dóna al Congrés, com a poder legislatiu, i a la Cambra de Representants, com a part del Congrés, el dret de negar assignacions pressupostàries; i, així, un destacat control sobre la potestat de celebrar tractats,

sempre que calguin fons per dur terme un tractat, com sol ésser el cas, sobretot amb relació als de gran importància. Encara queda una altra limitació sobre aquesta potestat, més important, però de caràcter més general i indefinit. No pot entrar a contemplar cap estipulació concebuda per modificar el caràcter del govern, ni fer allò que només pot fer la potestat d'elaborar la Constitució, o que contradigui la naturalesa i l'estructura del govern, o els objectius amb vista als quals es constituí. Entre altres coses, sembla clar que no pot canviar ni alterar el límit d'un estat, ni cap part del seu territori sense el seu consentiment. Dins aquests límits, totes les qüestions que poden sorgir entre nosaltres i altres potències, siguin sobre l'afer que siguin, queden dins l'àmbit de la potestat de celebrar tractats, que les pot modular.

La majoria de les potestats delegades al Congrés tenen a veure, directament o indirecta, amb una o altra d'aquests dos grans tipus; és a dir, amb les que pertanyen a les relacions exteriors dels estats o amb les relacions dels estats entre si. La primera inclou la potestat de declarar la guerra, de concedir patents de cors, d'elaborar normes sobre captures en terra i mar, de reclutar i mantenir exèrcits, de crear i mantenir una marina, d'elaborar normes per al govern i la regulació de les forces de terra i navals, de regular el comerç amb nacions estrangeres i les tribus índies, i d'exercir una jurisdicció exclusiva sobre tots els llocs adquirits, amb el consentiment dels estats, per instal·lar-hi forts, polvorins, drassanes, etc.

Només n'hi ha dues que s'apliquin directament a les relacions dels estats entre si: la potestat de regular el comerç entre ells, i la d'establir oficines i rutes de correus. Però n'hi ha dues altres íntimament connectades amb aquestes relacions: l'una, establir normes uniformes de nacionalització i lleis uniformes sobre fallides, a tots els Estats Units; l'altra, assegurar durant

un temps limitat a autors i inventors el dret exclusiu dels seus respectius escrits i descobriments.

A més, n'hi ha un tipus que té a veure amb totes dues. Consisteix en «la potestat d'encunyar moneda, regular el valor d'aquesta i de monedes estrangeres i fixar l'escala de pesos i mesures; preveure el càstig per a la falsificació de garanties i moneda corrent dels Estats Units; preveure la convocatòria de la milícia per esclafar insurreccions i rebutjar invasions; preveure l'organització, l'armament i la disciplina de la milícia, i el govern de les parts d'aquesta que es puguin emprar al servei dels Estats Units; reservar per als estats, respectivament, el nomenament de funcionaris i l'autoritat d'instruir la milícia segons la disciplina prescrita pel Congrés». Les dues primeres afecten el poder de regular el comerç; i les altres, principalment, la potestat de fer la guerra. En efecte, gran part de les potestats conferides al Congrés hi tenen a veure.

Aquestes inclouen totes les potestats delegades explícitament al Congrés, excepte «la potestat de crear i recaptar gravàmens, aranzels, taxes i impostos, pagar els deutes i preveure la defensa comuna i el benestar general dels Estats Units, instituir tribunals inferiors al Tribunal Suprem, preveure la convocatòria de la milícia per executar les lleis de la Unió, exercir una jurisdicció exclusiva en el districte (que no excedeixi les deu milles quadrades) que per cessió d'estats particulars i l'acceptació del Congrés, pugui esdevenir la seu del govern dels Estats Units, i promulgar totes les lleis necessàries i adequades per dur a terme les potestats esmentades, i totes les altres facultats conferides al govern dels Estats Units o a qualsevol branca o funcionari d'aquest». És evident que totes aquestes potestats tenen a veure amb les altres, i estan concebudes per ajudar a exercir-les; i com que les altres estan incloses en els dos grans tipus de potestats, de les quals una afecta

les seves relacions exteriors i l'altra les relacions entre si, es pot inferir amb claredat que la regulació d'aquestes relacions constituí el gran objectiu, si no l'únic, pel qual s'aprovà i instituí el govern.

Si cal una altra prova per mantenir aquest argument, es pot trobar en les disposicions prohibitives i en les de caràcter mixt de la Constitució. Una gran part n'està concebuda, directament, per regular les relacions dels estats entre si, cosa que hauria requerit estipular tractats entre ells si haguessin estat comunitats separades en comptes d'estar aplegats en una unió federal. Són, de fet, estipulacions de tractats del caràcter més solemne, introduïdes al pacte de la unió. I aquí convé fer notar que hi ha una diferència substancial entre els modes en què es regulen aquests dos grans tipus de potestats. Les potestats incloses o pertanyents a les relacions exteriors es confien al poder encarregat de celebrar acords, o al Congrés; i, si és a aquest darrer, es defineixen i es deleguen explícitament. Inclouen una gran part de les seves potestats. Però les que afecten les relacions dels estats entre si, amb poques excepcions, es regulen en virtut de disposicions incloses a la mateixa Constitució. Fins aquí és, de fet, un acord —en forma de pacte constitucional— del caràcter més elevat i sagrat. Disposa que no s'imposarà cap gravamen ni aranzel sobre articles exportats de cap estat, que no es donarà cap preferència, mitjançant cap regulació de comerç o tributària, als ports d'un estat sobre els d'un altre, ni s'obligarà cap embarcació amb rumb a un estat o salpada d'algun estat, a contreure, liquidar o pagar impostos en un altre; que cap estat no subscriurà cap acord, aliança o confederació, ni concedirà patents de cors, no encunyarà moneda, no emetrà cartes de crèdit, no acceptarà com a moneda de curs legal en pagament de deutes res que no sigui or o plata, ni aprovarà cap llei que perjudiqui

l'obligació dels contractes; que cap estat no crearà, sense el consentiment del Congrés, cap impost d'importació o exportació, excepte en allò que pugui ésser absolutament necessari per a l'execució de les seves lleis d'inspecció, i que els ingressos nets de tots els gravàmens i impostos que qualsevol estat creï per a importacions o exportacions serà per a ús del Tresor dels Estats Units; i que totes aquestes lleis estaran subjectes a la revisió i el control del Congrés; cap estat no crearà, sense el consentiment del Congrés, impostos sobre el tonatge, no mantindrà tropes ni vaixells de guerra en temps de pau, no subscriurà cap acord o pacte amb un altre estat o amb una potència estrangera, ni entrarà en una guerra, sense que hagi patit una invasió real o es trobi en un perill tan imminent que no admeti retards; que en tots els estats es concedirà tota credibilitat i fe a les lleis, els registres i les actes judicials públics de qualsevol altre estat; que els ciutadans de tots els estats tindran dret a tots els privilegis i immunitats dels ciutadans dels diversos estats; que una persona que sigui acusada en un estat per traïció, delictes greus o un altre crim i fugi de la justícia, i sigui trobada en un altre estat, serà, a petició de l'autoritat executiva de l'estat d'on ha fugit, lliurada perquè se la traslladi a l'estat amb jurisdicció sobre el delicte; que cap persona que hagi de complir presó o treballs forçats en un estat, segons les lleis d'aquest, i en fugi a un altre, no podrà, arran de cap llei o regulació d'aquest, quedar alliberada d'aquesta condemna a presó o treballs forçats, sinó que serà lliurada quan la reclami l'estat on hagi de complir-la; que els Estats Units garantiran a tots els estats d'aquesta Unió una forma de govern republicana, i els protegiran tots contra la invasió, i quan així li ho ordeni l'assemblea legislativa, o l'executiu quan l'assemblea legislativa no es pugui reunir, contra la violència interior.

Les altres disposicions prohibitòries incloses a la Constitució, prohibeixen, per una banda, al Congrés la limitació de l'emigració o la immigració d'aquelles persones que qualsevol dels estats pugui haver admès abans de l'any 1808; la suspensió del recurs d'habeas corpus; l'aprovació de declaracions de proscripció i de lleis *ex post facto*; les capitacions o altres impostos directes, si no és en proporció a la població, que s'ha de determinar amb el cens; l'extracció de fons del Tresor, excepte amb assignacions fetes per llei; la concessió de títols de noblesa. Per altra banda, prohibeixen que persones que ocupin càrrecs públics dels Estats Units puguin acceptar qualsevol regal o emolument, càrrec o títol, d'una potència estrangera, sense el consentiment del Congrés. En les disposicions de caràcter mixt es defineix el càstig de la traïció contra els Estats Units; es regula l'admissió d'estats nous dins la Unió; s'atribueix al Congrés la capacitat de disposar i elaborar la normativa que sigui precisa en relació als territoris i altres béns propietat dels Estats Units; s'estableix el procediment d'introduir esmenes a la Constitució; s'estableix la validesa de deutes i compromisos existents contra els Estats Units en vigència de la Constitució; es declara la supremacia de la Constitució i les lleis dels Estats Units que s'aprovin de conformitat amb la primera, i de tots els tractats celebrats o que se celebrin en el futur sota l'autoritat dels Estats Units; i que els jutges de tots els estats queden obligats per aquestes, malgrat el que disposi qualsevol provisió contrària que es trobi en la Constitució o lleis de qualsevol estat; i que els membres del Congrés i de les assemblees legislatives dels estats, i els funcionaris executius i judicials dels Estats Units, i dels diversos estats, estaran obligats per jurament, o declaració solemne, a defensar la Constitució per bé que mai no es demanarà cap declaració religiosa com a requisit per ocupar

cap càrrec públic o de confiança sota l'autoritat dels Estats Units.

D'ençà que s'adoptà la Constitució s'hi han afegit dotze esmenes o, com s'anomenen sovint, articles esmenats. Especifiquen la prohibició d'aprovar lleis que estableixin una religió o que restringeixin el lliure exercici de la mateixa; estableixen la llibertat d'expressió i de premsa, el dret de petició, el dret de les persones a posseir i dur armes; protegeixen contra l'allotjament de soldats en cases particulars sense el consentiment del propietari, contra l'arbitrarietat en els escorcolls, la detenció de persones i la incautació de documents i efectes, contra l'expedició de les ordres judicials corresponents excepte quan s'hagi corroborat mitjançant declaració jurada o amb testimoni, contra la retenció de persones perquè responguin d'un crim greu o qualsevol altre delicte infame, sense una acusació formulada per un gran jurat; estableixen el dret a un judici públic i ràpid en tots els processos penals, per un jurat imparcial de l'estat i el districte on s'afirma que s'ha comès el delicte; el dret a un judici amb jurat en disputes que superin els vint dòlars; estableixen també que no s'exigiran fiances ni multes excessives ni s'infringiran càstigs cruels i desacostumats; que no s'interpretarà la Constitució de manera que l'enumeració de certes potestats s'efectuï per menystenir o negar les que no s'enumeren; que no s'interpretarà que el poder judicial dels Estats Units pugui ser extensible a qualsevol judici de dret o equitat, contra un dels Estats Units, per part de ciutadans d'un altre estat, o per ciutadans o súbdits d'un estat estranger. També s'estableix el procediment d'elecció del president i el vicepresident. A més, una esmena ja citada disposa que les potestats no delegades als Estats Units ni prohibides als estats es reservin per als estats particulars o per al poble.

Si s'examinen totes les disposicions, incloent-hi les afectades per les esmenes, es posarà de manifest que cap ha tingut una relació *directa* amb els objectius immediats amb vista als quals es creà la unió; i que, amb poques excepcions, es vol que evitin interpretacions inadequades de la Constitució, així com l'abús de les potestats delegades pel govern, i la protecció del mateix govern en l'exercici de les funcions que li són pròpies.

En delegar potestats a les altres dues branques del govern, impera el mateix principi general. De fet, per la seva mateixa naturalesa estan restringides, en gran mesura, a l'execució, cadascuna en el seu àmbit adequat, de les lleis i, és clar, de les potestats conferides a la branca legislativa; i, en aquest sentit, les potestats n'estan per consegüent limitades als dos grans tipus que pertanyen a aquesta branca. Però quan qualsevol de les dues té altres potestats conferides, a banda del que és necessari per a aquest propòsit, es veurà, quan procedeixi a enumerar-les, que, si tenen alguna relació amb la divisió de potestats entre el govern general i els dels diversos estats, tenen a veure directament amb les que pertanyen a un o altre d'aquests tipus.

Les potestats executives estan conferides al president. Inclouen les facultats que li pertanyen, com a cap de l'Exèrcit i la Marina dels Estats Units, i de les milícies dels diversos estats, quan es convoquen en el servei efectiu dels Estats Units; el dret de requerir l'opinió, per escrit, dels principals funcionaris de cadascuna de les seccions executives, sobre qualsevol opinió relacionada amb els deures dels seus respectius càrrecs; de concedir commutacions i indults per delictes contra els Estats Units, excepte en casos d'acusacions contra alts càrrecs; de celebrar tractats, amb el consell i el consentiment del Senat, sempre que coincideixin dues terceres parts dels senadors presents; de nomenar, amb el consell i el consentiment del Senat, ambai-

xadors, altres càrrecs diplomàtics i cònsols, jutges del Tribunal Suprem i tots els altres funcionaris dels Estats Units, el nomenament dels quals no hagi estat disposat altrament i que s'establirà per llei, reservant al Congrés el dret de conferir, per llei, els nomenaments dels funcionaris inferiors que pugui considerar oportuns al president tot sol, als tribunals de justícia o als caps de secció; de rebre ambaixadors i altres diplomàtics; de convocar, en ocasions extraordinàries, totes dues cambres del Congrés, o a qualsevol de les dues; i, en cas de desacord entre elles, respecte al moment de suspensió de sessions, de suspendre-les fins al moment que li sembli adequat; i de requerir tots els oficials dels Estats Units. A més, se li ha encomanat que doni al Congrés informació sobre l'estat de la Unió, i sotmeti a la seva consideració les mesures que pugui judicar necessàries i convenients; vigilar que les lleis s'executin fidelment; i, finalment, se li confereix la facultat d'acceptar o rebutjar projectes de llei presentats pel Congrés, abans que esdevinguin lleis (allò que s'anomena veto). La gran majoria d'aquestes potestats i deures li pertanyen com a cap de la branca executiva. La principal excepció és la potestat de celebrar tractats, que pertany exclusivament a les relacions exteriors dels estats, i, per consegüent, està inclosa en aquesta divisió de potestats delegades; com ho està, també, el nomenament d'ambaixadors, altres càrrecs diplomàtics i cònsols, i la recepció dels dos primers. Les altres excepcions són simplement orgàniques, sense relació amb cap classe o divisió de potestats entre tots dos nivells de governs.

El poder judicial dels Estats Units pertany al Tribunal Suprem i als tribunals inferiors que el Congrés pugui aprovar i instituir ocasionalment. Els jutges ocupen el càrrec mentre l'exerceixin correctament, i tenen un sou fix que no pot augmentar ni disminuir mentre l'ocupin. La seva autoritat s'estén

a tots els casos, en dret o equitat, que sorgeixin en l'àmbit de la Constitució, les lleis dels Estats Units i els tractats que s'hagin celebrat o se celebrin en el futur sota la seva autoritat; a tots els casos que afectin els ambaixadors, altres càrrecs diplomàtics i cònsols; a tots els casos d'almirallat i jurisdicció marina; a controvèrsies en les quals els Estats Units siguin una part; a les que hi hagi entre dos o més estats; entre ciutadans de diferents estats; i entre un estat i els seus ciutadans i estats, ciutadans o súbdits estrangers. El fet que, en tots els casos en què el poder judicial s'estén més enllà del que es pot considerar el seu àmbit adequat, s'ocupi de qüestions directament connectades amb les relacions estrangeres o exteriors dels estats, més que les connectades amb les relacions entre ells, il·lustra ben clarament que les potestats pertanyents a una o altra d'aquestes relacions, i les necessàries per executar-les, inclouen gairebé totes les que s'han delegat als Estats Units. De fet, en un examen del conjunt, es pot afirmar amb seguretat no tan sols que abracen gairebé totes les facultats delegades, sinó que totes les disposicions generals i mixtes (excloent, és clar, les que pertanyen a l'organisme de govern, tant si prohibeixen certes accions com si imposen certs deures, així com les encaminades a protegir el govern i evitar que aquest cometi abusos de poder) pertanyen, amb escasses excepcions, a una o altra d'aquestes divisions. Perquè si el principi que imperà en la divisió o distribució de potestats original entre tots dos governs fou el que ja s'ha declarat —és a dir, delegar només les potestats que els governs dels estats actuant per separat no poguessin exercir en absolut, o no tan bé ni amb tanta seguretat, i reservar la resta— fóra difícil concebre quines altres s'hi podrien incloure; ja que no n'hi ha cap de delegada a cap dels dos que no pertanyi als estats en les seves relacions entre si, ni a les seves relacions amb la resta del món.

Pel que fa a totes les altres funcions, els governs separats dels diversos estats eren molt més competents i segurs que no el govern general de tots els estats. El seu coneixement dels interessos i les institucions locals és necessàriament molt més exacte, i la seva responsabilitat davant els pobles respectius molt més gran. Això és tan evident que resulta increïble que hagin admès la interferència d'un govern general en els seus afers interiors i locals, més enllà del que era absolutament necessari per a la regulació de les seves relacions entre si i de les relacions amb la resta del món, o que s'hagués adoptat un govern general per a qualsevol altre propòsit. Fins a aquest punt era manifestament necessari, però més enllà no tan sols no era necessari, sinó clarament encaminat a posar en risc, en part, els fins per als quals s'havia adoptat la Constitució: «Instaurar la justícia, assegurar la tranquil·litat interior i assegurar les benediccions de la llibertat».

Després d'enumerar les potestats delegades i establir el principi que guià el traçat de la línia entre elles i les potestats reservades, la següent pregunta que cal considerar és: quines disposicions forneix la Constitució dels Estats Units, o el mateix sistema, per preservar aquesta i les altres divisions de poder? I, són suficients per a la funció?

La gran divisió original i primària, tal com s'ha dit, és la d'estats distints, independents i sobirans. És la base de tot el sistema. La segueix la divisió entre les potestats d'elaborar la Constitució i d'elaborar les lleis. La següent separa les potestats delegades i les reservades, conferint-ne les primeres al govern dels Estats Units i les segones als governs separats dels respectius estats; i la darrera distribueix les facultats de governar entre les diverses seccions de cadascun. Aquestes divisions constitueixen els elements que formen l'estructura de tot el sistema. De la seva preservació en depenen la durada i l'èxit, i els

poderosos interessos que hi ha implicats en tots dos. Proposo abordar les divisions en l'ordre invers a aquest en què s'han exposat, començant per l'última i acabant per la primera.

La qüestió, doncs, és: quina disposició ha previst la Constitució dels Estats Units per preservar la divisió de potestats entre les diverses seccions del govern? I aquesta n'implica una altra: si les seccions estan constituïdes de manera que cadascuna tingui, en el seu si, el poder de protegir-se a si mateixa, el poder que li permeti impedir que les altres envaeixin i absorbeixin la part que la Constitució li ha atorgat. Sense aquest poder, les més fortes acabarien absorbint i concentrant inevitablement les potestats de les altres, tal com s'ha demostrat a satisfacció en el discurs preliminar, en el qual també es demostra que només hi ha un mode d'impedir-ho, i és conferint a cada divisió de potestats, o al representant o a l'òrgan de cadascuna, un veto o quelcom equivalent, d'una forma o una altra. Per respondre, doncs, la pregunta que es planteja cal determinar quines disposicions ha fet la Constitució, o el mateix sistema, per a l'exercici d'aquesta destacada potestat. Començaré amb la branca legislativa, que en tots els governs populars ha d'ésser la més destacada, i si més no en teoria, la més forta.

Les potestats són conferides al Congrés. Tots els càrrecs públics de les altres dues branques són responsables davant seu, mitjançant la potestat de formular acusacions contra alts càrrecs; mentre que els seus membres només en són responsables davant el poble dels respectius estats, els del Senat ho són en el seu caràcter col·lectiu d'estats, i els de la Cambra de Representants en el seu caràcter individual de ciutadans dels diversos estats. Per protegir-ne més efectivament els membres del control de les altres dues branques, estan exempts d'arrests en tots els casos, excepte per traïció, delictes greus i trencar la pau, durant l'assistència a les sessions de les respectives cambres,

i quan hi vagin o en tornin; i d'interrogatoris, en qualsevol altre lloc, sobre qualsevol discurs o debat en qualsevol de les dues cambres. Posseeix a més a més, per una disposició explícita de la Constitució, totes les potestats discrecionals conferides al govern, tant si pertanyen a la branca legislativa, executiva com judicial. Es troba a l'article Primer, secció vuitena, clàusula divuitena, que declara que el Congrés tindrà la facultat d'«elaborar totes les lleis necessàries i adequades per executar les potestats anteriors [les atorgades al Congrés] i totes les altres potestats que la Constitució ha conferit al govern dels Estats Units, o a qualsevol branca o funcionari d'aquests». Aquesta clàusula és explícita. Inclou totes les normalment anomenades «potestats implícites»; és a dir, potestats per efectuar les que es deleguen expressament; i les atorga explícitament al Congrés, tan clarament que no admeten la possibilitat de dubte. Ni la branca judicial ni cap funcionari del govern no poden exercir cap potestat que no se'ls hagi conferit explícitament, sigui mitjançant la Constitució o una llei del Congrés; tampoc no poden exercir cap potestat implícita, en executar-les, sense autorització legislativa. L'efecte d'això és situar les potestats conferides a la branca legislativa fora de l'abast de les interpretacions insidioses de qualsevol altra branca o qualsevol funcionari del govern. Amb totes aquestes disposicions, amb el suport de les seves potestats molt ampliades i adequades, la seva seguretat, derivada de la llibertat d'expressió en els debats, i la seva íntima connexió i relació immediata amb els electors, la branca legislativa posseeix amplis mitjans per protegir-se d'invasions i de l'absorció de potestats seves per part de les altres dues branques. Encara cal veure si aquestes, al seu torn, tenen uns mitjans adequats per protegir-se, respectivament, enfront de les invasions mútues, així com de la branca legislativa. Començaré amb l'executiva.

Les potestats n'estan conferides al president. Per protegir-les, la Constitució, en primer lloc, el fa independent del Congrés, en disposar que «en les dates que es determinin rebrà una remuneració pels seus serveis que no augmentarà ni disminuirà durant el període per al qual hagi estat elegit; i que no rebrà, en aquest període, cap altre emolument dels Estats Units, ni de cap d'aquests».[53]

Se li confereix, a continuació, la potestat no tan sols de vetar tots els actes del Congrés, sinó que també es disposa explícitament que «tota ordre, resolució o votació per a les quals pugui ésser necessària la coincidència del Senat i la Cambra de Representants (excepte en una qüestió de suspensió) se sotmetran al president dels Estats Units, que les aprovarà abans que tinguin efecte o, si les rebutja, caldrà que les aprovin de nou dues terceres parts del Senat i de la Cambra de Representants, segons les normes i limitacions prescrites en el cas d'un projecte de llei».[54]

Tot seguit se li confereix la potestat de proposar i nomenar, amb el consell i el consentiment del Senat, tots els funcionaris del govern el nomenament dels quals no estigui disposat d'una altra manera a la Constitució, excepte els funcionaris inferiors que el Congrés pugui autoritzar que nomeni el president tot sol, o els tribunals de justícia, o els caps de departament. No afegeixo la potestat, que ha anat esdevenint pràctica, de destituir funcionaris dels quals la Constitució no especifiqui el manteniment del càrrec, perquè no és una potestat que la Constitució hagi atorgat al president, sinó que pertany a la classe de les potestats implícites; i com a tal, només la pot exercir legítimament i dur a efecte l'autoritat del Congrés.

53 Article 2, secció 1, clàusula 6 de la Constitució.
54 Article 1, secció 7, clàusula 6 de la Constitució.

Posseeix, a continuació, el control exclusiu de l'administració del govern, amb l'enorme ascendència i influència que dóna la distribució dels seus càrrecs i emoluments; una influència tan gran que l'elecció de president és el punt de reunió dels dos grans partits que divideixen el país i el candidat victoriós, el cap del partit dominant en el poder, en un moment determinat.

És, a més, el comandant en cap de l'Exèrcit i la Marina, i de la milícia, quan es convoca per al servei dels Estats Units. Això, combinat amb les seves grans potestats, fa del seu veto (l'anul·lació del qual requereix la coincidència de dues terceres parts de totes dues cambres) gairebé tan absolut com si no tingués cap limitació, durant el període per al qual és elegit. La combinació de tot plegat confereix a l'executiu amplis mitjans per protegir les seves facultats de les invasions i les absorcions de les altres branques.

Les de la branca judicial no són menys àmplies, per a la mateixa funció, que les de les altres dues branques. Les potestats n'estan conferides als tribunals dels Estats Units. Per assegurar la independència dels jutges, ocupen el càrrec mentre l'exerceixin correctament; i reben a canvi dels seus serveis una compensació que no pot disminuir durant el temps que l'ocupin. A més d'aquests mitjans per assegurar-ne la independència, disposen literalment d'una capacitat de veto sobre les accions de les altres branques, derivada de la naturalesa del nostre sistema de govern. Això requereix una explicació especial. Segons el nostre sistema de govern, les constitucions tenen una autoritat primordial sobre les lleis o les accions del govern i qualsevol de les seves branques; de manera que, quan les de les darreres entren en conflicte amb les primeres, queden nul·les i invàlides, i sense cap mena d'efecte d'obligació. D'això se segueix que, quan es presenta un cas davant

els tribunals dels Estats Units en què pugui sorgir una qüestió de conflicte entre les accions del Congrés o qualsevol secció, els jutges estan obligats, per la necessitat del cas, a determinar si en realitat hi ha algun conflicte o no; i si segons el seu parer existeix aquest conflicte, a decidir a favor de la Constitució; i així, literalment, a anul·lar o vetar l'acció. Això, amb les disposicions per assegurar-ne la independència, dóna no tan sols mitjans per protegir-se a si mateixa, sinó un pes i una dignitat a la branca judicial que els jutges mai no havien posseït en cap altre govern de què tinguem algun coneixement precís.

Però per molt amplis que siguin els mitjans a disposició de les diverses branques per protegir-se enfront de les invasions de les altres, considerades com a organismes independents i sense responsabilitat, no se segueix de cap manera que l'equilibri de poder que la Constitució establí entre elles hagi de romandre intacte necessàriament. Perquè de fet no són ni organismes ni independents ni sense responsabilitat. Són representants dels diversos estats, sigui en el caràcter organitzat de governs o del seu poble, calculat en xifres federals; i es troben sota el control de la seva majoria conjunta, combinada, però, en proporcions diferents, en les diverses branques. Per tal de preservar l'equilibri entre les branques, doncs, és indispensable preservar el que hi ha entre les dues majories que tenen el poder de controlar-les i davant les quals són totes responsables, directament o indirecta. Perquè és manifest que si aquest equilibri establert per la Constitució fos torbat de manera que donés ascendència a qualsevol, això torbaria, o estaria concebut per torbar, al seu torn, l'equilibri entre les mateixes branques, en la mesura en què el pes de la majoria que podria obtenir-la es posaria a favor de l'una o l'altra, com a mitjà per augmentar-ne la influència sobre el

govern. Per tal, doncs, de determinar si l'equilibri entre les branques pot ésser torbat, és necessari determinar quines disposicions ha fet la Constitució per mantenir-lo entre les dues majories, amb relació a les diverses branques, i aclarir si són suficients per a l'objectiu que es persegueix. Començaré de nou pel legislatiu.

En aquesta branca, les dues majories o elements que componen el govern actuen per separat. Cadascuna té el seu propi òrgan: l'una el Senat i l'altra, la Cambra de Representants; i totes dues disposen, a través del seu òrgan respectiu, d'un veto sobre l'altra, en tots els actes de legislació que requereixin l'acció conjunta. Això dóna a cadascuna mitjans complets i perfectes per protegir-se de les invasions de l'altra. El mateix ocorre amb la judicial. En aquesta, els jutges, als quals s'han atorgat les potestats de la branca, els proposa el president, que a més, per i amb el consell i el consentiment del Senat, els nomena, cosa que dóna a cada element també un veto sobre l'altre; i, és clar, mitjans similars per preservar l'equilibri que la Constitució estableix entre ells. Però el cas és diferent amb relació a la branca executiva.

Els dos elements d'aquesta branca es combinen en un, quan l'elecció de president l'efectua el col·legi electoral; cosa que, com ja s'ha dit, dóna una gran preponderància a l'element que representa la població federal dels diversos estats sobre el que els representa en el seu caràcter organitzat com a governs. Per compensar-ho, es dóna als segons una preponderància encara més gran, en l'elecció final de la Cambra de Representants. Però no tenen, en cap cas, un veto sobre les accions de l'altra, ni cap mitjà equivalent per impedir invasions, en l'elecció de l'individu a qui cal conferir, en un moment determinat, les potestats de la branca; i d'aquí, cap mitjà per mantenir l'equilibri, segons l'estableix entre ells la Constitució.

El resultat ha estat —com sempre ha d'ésser en aquests casos— l'ascendència de l'element més fort sobre el més feble. La mesura per aconseguir això s'adoptà prou aviat. El primer pas fou reduir el nombre de candidats entre els quals s'havia de fer la selecció, de cinc als tres primers de la llista; i, per tal de reduir les opcions que el col·legi electoral no efectués l'elecció, disposar que els electors, en comptes de votar-ne dos, sense distingir els càrrecs, designessin quin vot era pel de president i quin pel de vicepresident. Això es dugué a terme de la manera habitual, mitjançant una esmena de la Constitució. D'ençà d'aleshores, la Constitució, amb aquesta esmena, ha estat en la pràctica substituïda per l'anomenat *ús dels partits*; és a dir, cadascun selecciona, de manera informal, persones perquè es reuneixin per proposar candidats a la presidència i la vicepresidència, amb l'objectiu reconegut d'impedir que l'elecció passi a la Cambra de Representants; i, és clar, substitueix l'elecció final per part d'aquest òrgan, per abolir, en efecte, un dels dos elements que constitueixen el govern, si més no pel que fa a la branca executiva. Ara com ara, la maquinària complexa i perfeccionada que la Constitució proporciona per a l'elecció del president i el vicepresident està pràcticament substituïda. La proposta del partit vencedor, per part d'individus irresponsables, és la que en realitat fa l'elecció. És així que han estat derrotades les disposicions de la Constitució que volien donar el mateix pes a tots dos elements a la branca executiva del govern, i s'ha donat una preponderància aclaparadora al que està representat a la Cambra de Representants sobre el que està representat al Senat.

Però la decidida preponderància d'aquest element a la branca executiva no pot deixar de torbar l'equilibri entre aquesta i les altres dues branques, segons l'establí la Constitució. Per força ha de posar el pes dels estats i les parts més

poblades del costat d'aquesta branca, sobre la qual és més fort el domini, i situar el president, que de moment en té conferides les potestats, més completament sota el seu control. Això, al seu torn, ha de posar els càrrecs i els emoluments del govern també més sota el seu control; i, és clar, dóna una influència corresponent sobre tots els qui aspiren a participar-hi; i especialment sobre els membres de la branca legislativa, de moment. Fins i tot els qui, formant el poder judicial, en cert moment, no queden lliures d'una influència tan gran i dominant.

Passo ara a examinar quins mitjans proporciona la Constitució dels Estats Units, o el mateix sistema, per preservar la divisió entre les potestats delegades i les reservades. Les primeres s'atorguen al govern dels Estats Units, i les segones, quan no han estat reservades al poble dels diversos estats respectivament, es confereixen als respectius governs dels estats. Tots dos, com s'ha afirmat, tenen una relació entre governs jeràrquicament equivalents; és a dir, el govern dels Estats Units és, en cada estat, un igual al govern estatal; i plegats, tots dos formen el govern sencer de tots i cadascun dels estats. Del manteniment d'aquesta divisió de poder concreta i important en depèn el manteniment de totes les altres i l'equilibri del sistema sencer. No es pot torbar sense, alhora, torbar la totalitat, amb totes les seves parts.

L'únic mitjà que la Constitució dels Estats Units conté o disposa per al seu manteniment és, en primer lloc, la definició i especificació de les potestats delegades als Estats Units, i la reserva explícita per als estats de totes les facultats no delegades; després, la imposició d'unes limitacions a tots dos governs i als mateixos estats, en el seu caràcter separat, que es judicaren les més adients per impedir l'abús de poder, o el torbament de l'equilibri entre tots dos governs; i, finalment, l'establiment que els membres del Congrés, i de les assemblees

legislatives dels diversos estats, i tots els funcionaris de l'executiu i el judicial dels Estats Units, i dels diversos estats, estaran obligats, per jurament o testimoni, a defensar la Constitució dels Estats Units. Eren, sens dubte, mitjans adequats i indispensables; però es considerà que, tot sols, eren insuficients per preservar, sense torbaments, aquesta nova i important distribució de poders entre els governs, com es pot inferir clarament per les actes de la convenció, i els escrits i discursos d'individus eminents, quan s'esperava la ratificació de la Constitució. Cap qüestió relacionada amb la formació i l'adopció de la Constitució dels Estats Units no suscità un interès més profund, ni causà més debats, que aquesta important distribució de poders. Els homes més capaços es dividiren sobre aquest punt, durant els debats. Un bàndol mantenia que el perill era que les potestats delegades absorbissin les reservades, mentre que l'altre sostenia amb la mateixa decisió que les reservades absorbirien les delegades. Aquesta diversitat d'opinions estava tan estesa, i produí uns acaloraments tan profunds, que contribuí més que totes les altres qüestions juntes a l'organització dels dos grans partits que sorgiren de la formació de la Constitució i que, finalment, assumiren els noms de «federal» i «republicà». En tots aquests debats cap dels dos bàndols no confià en les disposicions de la Constitució dels Estats Units abans esmentades com a mitjà de conservar la distribució de potestats entre els governs, i, doncs, d'impedir que un d'ells envaís i absorbís les facultats de l'altre. Tots dos eren partidaris de governs en peu d'igualtat que es poguessin controlar entre si i, que amb la seva acció i reacció mútues, es mantinguessin en els àmbits que els pertocaven. El dubte era, en un bàndol, si les potestats delegades no eren massa fortes per a les facultats reservades; i, en l'altre, si les segones no eren massa fortes per a les primeres. Un temia

que tot culminés en una *fusió*,[55] i l'altre, en una *dissolució*. Tots dos grups, per presentar els arguments, apel·laren a les potestats respectives de tots dos, en compararen les forces relatives i decidiren conseqüentment, segons si unes o altres semblaven més potents. Tots dos, en el debat, suposaren que els qui podien administrar tots dos governs, en un moment determinat, tindrien unes relacions antagòniques entre si, i estarien disposats a aprofitar qualsevol oportunitat per ampliar les seves potestats a costa de les dels altres; i esperaven més que no creien que aquesta acció i reacció recíproques resultarien tan equilibrades que serien suficients per preservar l'equilibri i mantenir-se tots dos en el seu respectiu àmbit.

Aquestes eren les opinions que s'adoptaren, i els temors que es nodriren en tots dos costats en aquell temps. Tots dos tenien raó de buscar en tots dos governs els mitjans de mantenir l'equilibri entre aquestes dues importants classes de poders; però el temps i l'experiència han demostrat que tots dos erraren quant a l'origen i el caràcter del perill que calia témer i els mitjans de contrarestar-lo i, doncs, de preservar l'equilibri que tots dos tenien per essencial per a la conservació del complex sistema de govern a punt d'instaurar-se. Tampoc no és gens estrany que estadistes tan capaços i experimentats com ho eren els líders dels dos bàndols s'equivoquessin quant a l'efecte d'elements polítics que no s'havien posat mai a prova, i que representaven una innovació tan gran en governs de la mena a la qual pertanyia el nostre. És clar, per les referències que es fan tan sovint a confederacions anteriors, per determinar com funcionaria el govern a punt d'instaurar-se, que els mateixos creadors de la Constitució, així com els qui prengueren una part activa en el debat sobre la qüestió de la seva

55 «*Consolidation*» en l'original. (N. de l'e.)

adopció, eren ben lluny d'adonar-se de la magnitud del canvi que operà en governs d'aquesta mena. Si se n'haguessin adonat plenament, no haurien suposat mai que els qui administraven el govern dels Estats Units, i els dels estats separats, estarien en relacions hostils entre si, ni haurien cregut que dependria de la força relativa de les potestats delegades i les reservades, que qualsevol de les dues envaís i absorbís les altres: una suposició i creença que l'experiència ha demostrat del tot infundada. El conflicte prengué una direcció molt diferent des de l'inici, i l'ha mantinguda després. En comptes d'una disputa pel poder entre el govern dels Estats Units, d'una banda, i els governs estatals, de l'altra, la veritable lluita ha estat per obtenir el control del primer: una lluita en què estats i poble s'han unit, i el resultat demostra que, en comptes de dependre de la força relativa de les potestats delegades i reservades, les segones, en totes les disputes, les han posades en servei de les primeres els estats situats en el bàndol del grup en possessió i control del govern dels Estats Units, i els estats situats en el bàndol del grup de l'oposició, en els seus esforços per expulsar els que n'estaven en possessió i ocupar-ne el lloc. Hi ha d'haver doncs en tot moment —excepte en un estat de transició de partits, o per alguna causa accidental— una majoria dels diversos estats i del seu poble, calculat en xifres federals, en el bàndol dels qui estan en el poder i, és clar, en el bàndol de les potestats delegades i del govern dels Estats Units. La veritable autoritat, doncs, en comptes d'estar-ne limitada només a les potestats delegades, ha de consistir habitualment en aquestes i les potestats reservades de la majoria conjunta dels estats, i de les seva població calculada en xifres federals. La seva força unida ha de donar necessàriament al govern dels Estats Units un poder molt més gran que el de tots els governs dels estats situats en el bàndol del grup en

l'oposició. És la seva força unida que el converteix en un dels més forts que s'hagin instaurat mai; molt més fort que no hauria pogut ésser com a govern nacional. D'aquí totes les conclusions extretes d'un suposat antagonisme entre les potestats delegades, d'una banda, i les potestats reservades, de l'altra, han resultat i han de resultar sempre fal·laces. Si de veritat hagués existit, ara no hi pot haver cap dubte que s'haurien fet realitat els temors dels qui sospitaven que les potestats reservades envairien i absorbirien les delegades, i la dissolució hauria estat temps enrere el destí del sistema: perquè fou aquest mateix antagonisme el que causà la feblesa de la confederació i amenaçà amb la dissolució de la Unió. La diferència entre aquesta i l'actual govern, en aquest aspecte, prové del fet que els estats, a la confederació, tenien escassos i febles motius per aliar-se amb vista a obtenir el control de les seves potestats, perquè ni els governs dels estats ni els ciutadans dels diversos estats estaven subjectes al seu control. Per això estaven més disposats a eludir-ne les sol·licituds i conservar els seus mitjans en propi control i ús, abans que aliar-se per controlar-ne els consells. Però és molt diferent el cas en l'existent caràcter confederat. L'actual govern posseeix potestats extenses i importants; entre d'altres, la d'executar les seves lleis en virtut de la seva pròpia autoritat, sense la intervenció intermèdia dels estats. D'aquí els principals motius per obtenir el control del govern, amb totes les seves potestats i enorme influència; i per a aquest propòsit, aliar-se com a únic mitjà d'acomplir-ho. Per això, també, el perill actual és just l'oposat al de la confederació. El primer tendia a la dissolució; l'altre tendeix a la fusió. Però entre aquestes tendències hi ha la següent diferència: la primera era molt més ràpida, no perquè fos més forta, sinó perquè no trobava gaires o cap impediment; mentre que en la segona sorgeixen molts i poderosos obstacles. En el

cas de la confederació, l'antagonisme en què s'hi trobaven els estats, i la indiferència que mostraven cap a les seves lleis, després del reconeixement de la seva independència, portà a l'incompliment dels seus requeriments; i això, sense cap mesura activa per part dels estats, fou suficient, tot sol, per causar la dissolució de la Unió, a causa de la seva feblesa, en poc temps. Però no és el cas en l'actual sistema de govern. La formació d'aliances per tal d'obtenir el control del govern, en un país d'una extensió tan enorme, i format per tants estats, amb una varietat d'interessos tan gran, per força ha d'ésser un procés lent i de requerir molt temps, abans que puguin unir-se amb fermesa i acomodar-se en dos partits organitzats i compactes. Però els motius per obtenir aquest control són prou poderosos per superar tots aquests impediments, i és tan cert que la formació d'aquests partits se seguirà de l'acció d'afinitats i d'antipaties polítiques, com en la formació de cossos, en què diferents elements del món material, que experimenten atracció i mútues, són posats en contacte. Tampoc l'organització del govern dels Estats Units, que requereix la coincidència de totes dues majories per controlar-lo, no és suficient, tota sola, per impedir-ho, encara que està concebuda per a això. La mateixa naturalesa de l'home, que amb el temps conduirà a l'organització d'un partit format per una majoria simple, amb la mateixa certesa en formarà un que agruparà totes dues majories. L'única diferència és que un es formaria amb més facilitat i en menys temps que l'altre. Els motius tenen prou força per superar els impediments en tots dos casos.

En formar aquestes aliances, que, de fet, constitueixen els dos partits, les circumstàncies han d'exercir una poderosa influència, és clar. La similitud d'origen, llengua, institucions, principis polítics, costums, activitats, interessos, color i con-

tigüitat de situacions, tot ho propicia; mentre que els oposats tendeixen necessàriament a perjudicar-les, i, així, a formar una aliança i un partit antagònics. En una comunitat tan extensa com la nostra, la contigüitat esdevé un dels elements més favorables a la formació d'aliances de partits, i la distància, un dels més contraris. El motiu n'és que res no tendeix més decisivament a afeblir els sentiments socials i solidaris que la llunyania; i, en absència de causes concebudes per suscitar aversió, res no els reforça tan com la contigüitat. Experimentem intensament els patiments soferts sota la nostra observació immediata, quan gairebé restaríem indiferents si fossin a una gran distància de nosaltres. A més, la contigüitat de situacions implica normalment una semblança d'interessos —sobretot quan es considera amb relació a les més remotes— que facilita molt la formació d'aliances i partits locals en un país de gran abast. Si hi afegim altres diferències —d'activitats, d'institucions, d'origen i similars, que existeixen prou sovint en aquests casos—, els partits han de compartir de manera gairebé necessària, des del començament, més o menys, un caràcter local, i per una funció gairebé necessària, sorgida de la desigual actuació fiscal del govern, segons s'explica al discurs preliminar, ha d'acabar essent ben bé així, si no ho impedeix l'oposició de causes poderoses. Trobem doncs que això ha succeït entre nosaltres, arran de l'operació de l'actual govern. D'entrada assumí en cert grau aquest caràcter, i d'ençà d'aleshores ha anat tendint cada cop més a aquesta forma, fins a esdevenir partidista gairebé per complet. Quan ho arribi a ésser tant (i per força serà així, si no s'impedeix), i el més fort concentri en el seu si totes dues majories que formen els elements del govern dels Estats Units (i de ben segur que ho farà d'aquí a poc temps), s'hauran abatut totes les barreres que la Constitució i l'organisme del govern oposen a una

aliança de grups d'interessos dominant, i el govern haurà esdevingut tan absolut com ho seria el d'una simple majoria; si no s'escau que el mateix sistema proporcioni algun mitjà prou poderós per resistir aquesta forta tendència, inherent a governs com el nostre, d'absorbir tot el poder a les seves mans.

Amb el que s'ha dit n'hi ha prou per demostrar que aquests mitjans no es troben a la Constitució dels Estats Units, ni en l'organisme del govern. Tampoc no es poden trobar en el dret de sufragi, ja que és a través d'aquest instrument que es formen les aliances de partits. Tampoc no es poden trobar en el fet que la Constitució dels Estats Units sigui un instrument escrit; perquè això, per si sol, no pot fer complir les limitacions i restriccions que imposa, com s'ha demostrat plenament en el discurs preliminar. Tampoc no es poden imposar, ni es pot mantenir estrictament el govern dins l'àmbit assignat, recorrent a una estricta interpretació de la Constitució, per la senzilla raó que el partit més fort estarà a favor d'una interpretació liberal de la majoria, com s'ha demostrat també en el mateix discurs. Tampoc no es poden trobar en la força de l'opinió pública, que actua a través de la premsa; perquè també s'hi ha demostrat que aquesta actuació és similar a la del dret de sufragi, i que la seva tendència, amb tots els efectes positius en altres aspectes, és augmentar el fervor partidista i la força dels lligams partidistes i les aliances de partits, arran de la seva conversió en un òrgan partidista i en l'instrument de la guerra entre partits. Tampoc la potestat de veto del president, ni la potestat dels jutges de decidir sobre la constitucionalitat de les accions de les altres branques, no poden fornir mitjans adequats per oposar-s'hi, encara que en altres aspectes i en casos particulars puguin resultar molt importants, per la senzilla raó que les aliances de partits que són suficients per controlar les dues majories que constitueixen

els elements del govern dels Estats Units han de controlar habitualment totes les seccions, i convertir-les totes, al capdavall, en instruments per envair i absorbir les potestats reservades; sobretot la branca executiva, ja que les disposicions de la Constitució, pel que fa a l'elecció del president i el vicepresident, han estat substituïdes, i l'elecció posada, substancialment, en control de l'únic element de les xifres federals. Però si cap d'aquests no pot proporcionar els mitjans de resistència efectiva, fóra una pèrdua de temps provar de demostrar que la llibertat d'expressió, o el judici amb jurat, o qualsevol protecció similar, per indispensables que puguin ésser com a mitjans auxiliars, poden proporcionar-los per si mateixos.

Si, doncs, ni la Constitució ni res que hi pertanyi proporcionen mitjans adequats per impedir la invasió de les potestats delegades sobre les reservades, s'han de trobar en alguna altra part del sistema, si és que s'hi poden trobar. I, a més, si s'hi han de trobar, ha d'ésser en les potestats no delegades, ja que s'ha demostrat que no es troben en les delegades ni en res que els pertanyi, i les dues inclouen necessàriament totes les potestats del sistema complet. Però si s'han de trobar en les potestats reservades, ha d'ésser en les atribuïdes als governs dels diversos estats, o en les que reté el poble dels diversos estats, en el seu caràcter sobirà —el caràcter en què s'aprovaren i instituïren la Constitució i el govern, i en què poden respectivament esmenar-la o abolir-lo—, ja que totes les potestats no delegades són explícitament reservades a un o l'altre per la Desena Esmena. En un o altre d'aquests, doncs, o en tots dos, s'han de trobar, si és que es poden trobar en el sistema, els mitjans d'oposar-se a les invasions de les potestats delegades als Estats Units sobre les reservades als estats respectius, o al poble d'aquests, i per tant de mantenir l'equilibri entre ells. De fet, no semblaria raonable ni filosòfic buscar en un govern

constituït com el dels Estats Units, en què les potestats delegades són conferides, els mitjans d'oposar-se a invasions a les potestats reservades. No fóra raonable, perquè seria buscar protecció contra el perill en allò que es tem, en allò que és l'únic que el pot originar. No seria filosòfic, perquè aniria contra l'analogia universal. Tota acció estructural, pel que sabem, tant si pertany al món material com al polític, o sigui de mecanisme humà o diví, és el resultat de l'acció i la reacció recíproques de les parts en què consisteix. És això, el que confina les parts als seus àmbits adequats, i les obliga a efectuar les funcions que els escauen. De fet, sembla impossible produir una acció estructural amb un sol poder, i que sempre ha d'ésser resultat de dos o més, que actuïn i reaccionin l'un sobre l'altre. D'aquí l'axioma polític que no hi pot haver Constitució sense divisió de poders, i cap llibertat sense Constitució. A això s'hi pot afegir un axioma similar: que no hi pot haver divisió de poders sense una potestat autoprotectora en cadascuna de les parts en què es pot dividir; o en una potestat superior per protegir cadascuna enfront de les altres. Sense divisió de potestats no hi pot haver cap organisme; i sense la potestat d'autoprotecció, o una potestat superior per restringir cadascuna al seu àmbit adequat, la més forta absorbiria la més feble, i concentraria tot el poder.

Els membres de la convenció, doncs, que redactaren la Constitució, i els que prengueren una part activa en la qüestió de la seva adopció, no s'equivocaven en esperar que la seva acció i reacció recíproques —entre el govern dels Estats Units i els governs separats dels diversos estats— proporcionarien els mitjans de resistir les invasions d'un o dels altres, encara que s'equivoquessin en la *manera* en què actuarien mútuament. De fet, no sembla que ningú, en aquell moment, es fes una idea clara o precisa de la manera en què funciona-

ria una divisió tan nova quan es posés en marxa. Sembla que tots estigueren d'acord que hi hauria conflicte entre tots dos governs. Només discrepaven respecte quin seria el més fort; però es permeteren l'esperança que les respectives potestats estaven tan ajustades que cap podria prevaldre sobre l'altre. Sota la influència d'aquesta esperança i la diversitat d'opinions que nodrien, els autors de la Constitució s'acontentaren a traçar, tan forta com pogueren, la línia de separació entre tots dos poders, i confiaren que el temps i l'experiència determinarien on es trobava el perill, i que desenvoluparien el remei que el sistema pogués fornir per protegir-se'n; i, si no en proporcionava cap, deixarien per als qui vindrien després d'ells la solució del problema. Ara en tenim el benefici: el temps i l'experiència han demostrat plenament on es troba el perill, i quina n'és la naturalesa i el caràcter. Han posat de manifest, sense cap dubte, que l'antagonisme en què es confiava, existent en teoria entre el govern dels Estats Units, d'una banda, i tots els governs dels estats separats, de l'altra, ha resultat en la pràctica entre el primer, amb el suport d'una majoria dels segons, i la seva població, calculada en xifres federals, i una minoria dels estats i la seva població, calculada de la mateixa manera. I, per conseqüent, que el govern dels Estats Units, en comptes d'ésser el més feble, com creien molts, ha resultat immesurablement el més fort; sobretot des que les dues majories que constitueixen els elements que la componen s'han centrat en una de les dues grans parts que divideixen la Unió. L'efecte ha estat donar a aquesta part un control total i absolut sobre el govern dels estats Units¸ i a través d'ell, sobre l'altra part, en totes les qüestions en què els seus interessos o opinions polítiques puguin trobar-se en conflicte. Com a conseqüència d'això, el sistema, en comptes de tendir cap a la dissolució i la feblesa, tendeix decididament cap a la

fusió arran de la plenitud de força; tan decididament que, si no s'hi oposa una resistència igual de poderosa, la fi n'ha d'ésser la destrucció, sigui perquè les parts es trenquin i se separin, a causa de l'intens conflicte d'interessos produït pel fet d'estar massa premuts entre si, o per la fusió de totes les potestats del sistema del govern dels Estats Units, o d'alguna de les seves branques, exercides amb força i opressió despòtiques. L'actual sistema s'ha de conservar en la seva integritat i ple vigor; perquè no hi pot haver cap altre mitjà, cap altra forma de govern, excepte la del poder absolut, que pugui dominar i mantenir junta la totalitat. A banda d'aquesta, les úniques opcions són: un govern de forma i acció del tot absolutes i irresponsables, una fusió del sistema sota la forma existent, amb potestats igualment despòtiques i opressives, o la dissolució.

Amb aquests comentaris preliminars, procedeixo ara a considerar la qüestió de si les potestats reservades, si es desenvolupen plenament i s'apliquen, són suficients per resistir aquesta tendència forta i perillosa de les delegades a envair-les; o, per expressar el mateix de forma diferent, si el govern separat d'un estat, i el seu poble en el seu caràcter sobirà, al qual pertanyen totes les potestats no delegades als Estats Units, poden —un o tots dos— oposar legítimament suficient resistència a la forta tendència per part del govern dels segons i impedir-ne la invasió. Faig servir l'expressió «un estat i el seu poble» perquè les potestats no delegades als Estats Units es reserven a cada estat respectivament, o al seu poble; i, és clar, se segueix que, sigui quina sigui la resistència que les potestats reservades poden oposar a les delegades, perquè estiguin dins els límits constitucionals han de procedir del govern i del poble dels diversos estats, en el seu caràcter separat i individual.

Aquesta qüestió és de primera magnitud, i mereix la consideració més seriosa i reflexiva. Començaré plantejant quins mitjans posseeix el govern d'un estat per impedir que el govern dels Estats Units envaeixi les seves potestats reservades. Passaré per alt, però, el dret a protestar contra les invasions, d'adoptar-hi resolucions en contra, per inconstitucionals, d'adreçar-se als governs dels estats socis per proposar-los una unió i una cooperació en oposició als Estats Units, i de manar als senadors del Congrés i ordenar als membres de la Cambra de Representants que s'hi oposin, i altres mitjans de caràcter similar, no perquè siguin inútils, sinó perquè són del tot impotents per aturar la tendència forta i constant del govern dels Estats Units a envair les potestats reservades, encara que, en circumstàncies particulars, puguin ésser molt útils. Confiar-hi per contrarestar una tendència tan forta i constant fóra tan ociós com confiar en la raó i la justícia com a mitjans per impedir l'opressió i l'abús de poder per part del govern, sense l'ajuda de disposicions constitucionals. Res que no sigui un veto, absolut o efectiu, per part del govern d'un estat, pot protegir-lo contra les invasions del govern dels Estats Units, quan les potestats de tots dos entrin en conflicte. A continuació em proposo demostrar que en aquests casos hi ha, en efecte, la capacitat de veto mutu per part de cadascun.

Se segueix de la seva naturalesa, de les relacions que hi ha entre ells i d'una llei universalment aplicable a una divisió de poders. Les analitzaré una per una en l'ordre consignat.

És innegable que tots dos són governs i que, com a tals, posseeixen totes les facultats pertanyents al govern, dins l'àmbit de les seves respectives potestats, l'un tan plenament com l'altre. També és innegable que, entre els altres atributs del govern, posseeixen el dret de jutjar sobre l'extensió de les respectives potestats, pel que fa a l'altre. A més d'això, es pot

afirmar amb certesa que els governs que disposen de la plena possessió de les potestats pertanyents al govern tenen el dret de fer complir les seves decisions quant a l'extensió de les seves potestats, contra tota oposició. Però el cas és diferent en un sistema de governs com el nostre, en què les potestats pertanyents al govern estan dividides, una part delegada en un govern, i una part en un altre, i la resta conservada per aquells qui les aprovaren i instituïren totes dues. En aquest cas, cap no pot tenir el dret de fer complir les seves decisions, pel que fa a l'extensió de les potestats, quan s'hi produeix un conflicte entre ells; perquè en primer lloc fóra incoherent amb la relació que tenen entre si. Aquesta relació exclou la idea que hi hagi un govern superior i un de subordinat i, necessàriament, implica la d'igualtat. Però donar a qualsevol dels dos el dret, no tan sols de jutjar sobre l'extensió de les seves pròpies potestats, sinó també de fer complir la seva pròpia decisió contra l'altre, fóra no tan sols destruir la igualtat entre ells, sinó privar-ne un d'un atribut —pertanyent a tots els governs— de jutjar, en primera instància, sobre l'extensió de les seves potestats. L'efecte fóra elevar-ne un des d'una posició d'igualtat a una de superioritat, i rebaixar-ne l'altre des de la d'igualtat a la de subordinació; i, en privar-lo d'un atribut pertanyent al govern, enfonsar-lo en una relació dependent. En següent lloc, fóra incoherent amb el significat de la divisió de poders, ja que aquesta implica necessàriament que cadascuna de les parts en què es pot dividir, té el mateix dret a la seva respectiva porció, sigui més gran o més petita, i a jutjar quant a la seva extensió, i a mantenir la decisió davant els socis. És això, el que constitueix i el que s'entén per divisió de poders. Sense aquesta no hi podria haver cap divisió. Atorgar una part de poder a l'un i una altra a un segon, i conferir a qualsevol dels dos el dret exclusiu de dir quant s'ha assignat

a cadascun no seria un divisió de cap manera. L'un l'ostentaria com un simple arrendatari a voluntat, i quedaria desproveït de la seva part sempre que l'altre decidís assumir la totalitat. I, finalment, perquè no es pot donar cap motiu de per què l'un ha de posseir el dret de jutjar sobre l'extensió de les seves potestats i de fer complir la seva decisió, que no s'aplicaria igualment a l'altre govern. Si l'un, doncs, posseeix el dret de fer complir la seva decisió, també l'ha de tenir l'altre. Però suposar que tots dos el posseeixen fóra deixar l'arbitratge, en cas de conflicte, a la simple força bruta; i així, destruir la igualtat clarament implicada de la seva relació, i la divisió entre tots dos governs. En aquest cas, la força sola determinaria quin havia d'ésser el superior, i quin el subordinat; quin havia de tenir el dret exclusiu de jutjar, pel que fa tant a l'extensió de les seves pròpies facultats i com de les dels altres; quin havia d'ésser desproveït del dret de jutjar quant a l'extensió de les de qualsevol; quin havia de posseir, i quin no, qualsevol altra potestat a banda de la que l'altre nivell de govern —de sobte elevat a superior— pogués decidir atorgar-li. Quan l'un o altre esdevingués el més fort, la conseqüència en serien la fusió o la desunió; i quin dels dos n'esdevindria, no ho pot dubtar ningú que s'hagi fixat una mica en com funciona el nostre sistema. Una suposició, doncs, que acabaria menant necessàriament a la destrucció de tot el sistema, i a la substitució per un altre, de tipus ben diferent, per força decebedor.

Però si cap dels dos no té el dret exclusiu, l'efecte, quan discrepessin sobre l'extensió de les seves respectives potestats, seria un veto mutu sobre els actes de l'altre, quan entressin en conflicte. I l'efecte d'això seria el de conferir en cadascun el poder de protegir la part d'autoritat que se li hagués assignat contra la invasió de l'altre nivell de govern. Res que no

sigui això no pot preservar aquesta important divisió de poders en què es basa l'equilibri de tot el sistema.

El grup que en la convenció afavorí un govern nacional veié clarament que els governs separats dels diversos estats tindrien el dret de jutjar sobre l'extensió de les seves potestats, com entre els dos governs, a menys que s'adoptés alguna disposició per impedir-ho. Això es palesa pels molts i intensos esforços que feren per privar-los del dret, conferint al govern dels Estats Units la potestat de vetar o anul·lar les seves lleis, quan es considerés que entraven en conflicte amb les seves potestats. Aquests intents s'efectuaren en totes les fases de les reunions de la convenció, i de totes les formes concebibles, com ho demostren les actes.

Ja el primer projecte d'una Constitució presentat a la convenció (el del governador Randolph) contenia una disposició «per garantir la potestat d'interposar un veto a totes les lleis contràries, segons l'opinió de l'assemblea legislativa nacional, als articles, o a qualsevol pacte, que subsisteixi sota el poder de la Unió; i de convocar la força de la Unió contra qualsevol membre de la Unió que no compleixi els seus deures, segons els articles d'aquesta».

La següent proposta que es presentà (la del senyor Charles Pinckney) contenia una disposició segons la qual «l'assemblea legislativa dels Estats Units tindrà la potestat de revisar les lleis que es pugui suposar que incideixen en les potestats exclusivament delegades, per aquesta Constitució, al Congrés; i a negar i anul·lar les que ho facin». La següent que es presentà (la del senyor Paterson) disposava que «si qualsevol estat, o institució de qualsevol estat, s'oposa o planteja impediments a l'execució d'aquelles lleis o pactes [de la Unió], l'executiu federal estarà autoritzat a convocar les forces dels estats confederats, o tantes com en siguin necessàries per fer

complir o imposar l'obediència a aquestes lleis o l'observança d'aquests pactes». El plenari de la convenció, en tractar sobre el projecte del senyor Randolph, va aprovar una disposició segons la qual l'abast de la judicatura nacional s'havia d'estendre a totes les «qüestions que incloguessin la pau i l'harmonia nacionals». La següent proposta (la del senyor Hamilton), després de declarar nul·les i invàlides totes les lleis dels diversos estats contraris a la Constitució i a les lleis dels Estats Units, disposa que «a fi i efecte d'impedir l'aprovació d'aquestes lleis, el governador, o president de cada estat, serà nomenat pel govern general, i disposarà del dret de veto sobre les lleis que estiguin a punt d'ésser aprovades a l'estat del qual sigui governador o president». Això anà seguit d'una moció del senyor C. Pinckneyde per conferir a l'assemblea legislativa dels Estats Units la potestat «de vetar totes les lleis, aprovades pels diversos estats, que segons l'opinió de l'assemblea legislativa interfereixin en l'interès general i l'harmonia de la Unió, sempre que dues terceres parts de cada cambra hi assentin».

No es considera necessari seguir, a través de les actes de la convenció, la història i el destí d'aquestes diverses propostes. N'hi ha prou a dir que totes es van presentar i cap no fou adoptada; tot i que les propugnaren amb energia els membres de més talent i influència del cos, com a indispensables per protegir el govern dels Estats Units contra les temudes invasions dels governs dels diversos estats. El fet que es proposessin i propugnessin demostra clarament que fins i tot els membres més distingits del partit nacional creien que en cas de desacord quant a l'extensió de les respectives potestats, el govern dels Estats Units no tenia cap dret a imposar la seva normativa als governs dels estats sense alguna disposició explícita en aquest sentit; mentre que la negativa de la convenció a

adoptar cap d'aquestes disposicions, en cap circumstància demostra amb la mateixa claredat que s'oposava a la delegació d'aquestes potestats al govern, i a cap de les seves branques, legislativa, executiva o judicial, en cap mena de forma.

Però si encara és possible que resti algun dubte, la ratificació de la Constitució per la convenció de Virgínia, i la Desena esmena, forneixen proves que ho confirmen amb tanta claredat, que als més escèptics els serà difícil resistir-s'hi.

És ben sabut que hi hagué una oposició poderosa a l'adopció de la Constitució dels Estats Units. S'originà en el temor que la seva adopció comportaria l'absorció de tots els poders per part del govern dels Estats Units (malgrat la derrota del partit nacional a la convenció) i dugué al refús a adoptar cap de les propostes que pretenien conferir-li la potestat d'interposar un veto sobre les lleis dels governs dels estats. Aquest temor suscità una malfiança àmplia i profunda, per la sospita que la proposta del partit nacional es pogués acabar imposant, a causa de la influència dels seus dirigents, sobre el govern a punt d'instaurar-se. L'alarma arribà a ésser tan gran que amenaçà la ratificació per nou estats, el nombre necessari perquè la Constitució fos vinculant entre els estats que la ratifiquessin. L'agitació fou especialment gran a Virgínia, de l'acció del qual tothom creia que depenia el destí de la proposta constitucional. Abans que se'n reunís la convenció, set estats l'havien ratificada. En general es creia que, de la resta d'estats, Carolina del Nord i Rhode Island no la ratificarien, i hi havia tants dubtes quant a Nova York que es pensava que tot dependria, amb tota probabilitat, de què fes Virgínia. El refús de Nova York, junt amb el de Virgínia, hauria impossibilitat l'adopció de la Constitució. Per consegüent, la lluita entre els dos partits de la convenció fou llarga i vehement. La magnitud de la qüestió en joc convocà els ciutadans més ca-

paços i influents de tots dos bàndols, i motivà els majors esforços dels seus talents. El debat se centrà principalment en el perill que a través de la interpretació del text es trobessin arguments que duguessin cap a la concentració i fusió de poders en un nivell de govern general, i els contraris a la ratificació dirigiren el debat amb tanta solvència i amb arguments tan convincents que fou necessari, per tal d'obtenir una majoria a favor, prendre precaucions contra aquella possible interpretació, incorporant a la mateixa llei de ratificació disposicions per impedir-la. La llei s'expressa en les següents paraules: «Nosaltres, els delegats del poble de Virgínia, degudament elegits arran d'una recomanació de l'assemblea general, i ara reunits en convenció, havent estudiat i debatut plenament i lliure les actes de la convenció federal, i tan convençuts com ens ha permès la deliberació més ponderada, declarem i fem saber, en nom i representació del poble de Virgínia, que les potestats atorgades per la Constitució, en tant que provinents del poble dels Estats Units, podran ser-li retornades sempre que aquestes s'hagin tergiversat per danyar-lo o oprimir-lo; i que totes les potestats que no s'hagin atorgat, romandran en el poble, a la seva voluntat; que, per tant, cap dret de cap tipus no pot ésser anul·lat, reduït, limitat ni modificat pel Congrés, el Senat, la Cambra de Representants, en cap qualitat, ni pel president, cap branca, ni cap funcionari dels Estats Units, excepte en els casos en què la Constitució atorga la potestat per a aquestes funcions; i que cap autoritat dels Estats Units no pot anul·lar, reduir, limitar ni modificar, entre altres drets essencials, la llibertat de consciència i de premsa.

»Amb aquestes impressions, amb una solemne apel·lació a l'Escrutador de cors[56] quant a la puresa de les nostres inten-

56 En referència a Deú (al·lusió a *Searcher of hearts*, himne religiós). (N. de l'e.)

cions, i amb la convicció que, siguin quines siguin les imperfeccions que hi pugui haver en la Constitució, val més examinar-les de la manera que s'estableix aquí, que no posar la Unió en perill a causa d'un retard, amb l'esperança d'introduir esmenes prèvies a la ratificació: nosaltres, els esmentats delegats, en nom i representació del poble de Virgínia, amb aquest text acceptem i ratifiquem la Constitució, etc.», amb la conclusió habitual.

Aquesta és la interpretació consignada que aquest estat magnífic i capdavanter féu de la Constitució, en la llei de ratificació. La llei mateixa, evidentment, i els debats de la convenció demostren amb escreix que l'objectiu era protegir-se de l'abús d'interpretació. Es féu efectivament, en la mesura en què depenia de paraules. Declara que totes les potestats conferides per la Constitució provenen del poble dels Estats Units, que pot *recuperar-les* quan es *tergiversin* per danyar-lo o oprimir-lo; i que conserva totes les potestats *no conferides*, a la seva voluntat; i que cap dret de cap tipus no pot ésser anul·lat, reduït, limitat ni modificat pel Congrés, el Senat, la Cambra de Representants, en cap qualitat, ni pel president, cap branca, ni cap funcionari dels Estats Units. El llenguatge no pot ésser més contundent. Protegeix les potestats reservades enfront del govern en conjunt, i enfront de totes les branques i funcionaris; i de totes les maneres en què poguessin ésser afectades; mostrant, clarament, que la intenció era situar les potestats reservades fora de l'abast de possibles interferències i controls del govern dels Estats Units. Ara, quan es pren en consideració que el dret dels governs separats dels diversos estats és tan ple i perfecte per protegir les seves pròpies potestats com ho és el del govern dels Estats Units per protegir les que li són delegades; i, és clar, que pertany a les seves potestats reservades; que tots els intents fets a la conven-

ció que elaborà la Constitució per privar-los-en, conferint al segon la potestat d'anul·lar el dret, fracassaren invariablement; que no es podia induir Virgínia a ratificar sense incorporar la veritable interpretació que en féu a la seva llei de ratificació; que, amb tota probabilitat, sense la seva ratificació no hauria estat adoptada; i que fou acceptada per altres estats, subjectes a aquesta interpretació declarada, sense cap objecció per la seva part, és difícil resistir-se a la inferència que l'acceptació, en totes aquestes circumstàncies, era una admissió implícita de la veritat de la seva interpretació, i això la fa tan vinculant per a ells com si hagués estat introduïda a la mateixa Constitució.

Però la convenció de Virgínia prengué la precaució addicional d'introduir-la, en substància, en la Constitució. Els qui la componien eren homes assenyats, experimentats i patriotes, i sabien molt bé com és de difícil protegir-se enfront dels abusos de les interpretacions. Proposaren, doncs, com a esmena de la Constitució, l'essencial de la idea que els movia. S'expressa en les següents paraules: «Que tots i cadascun dels estats de la Unió retindran totes les potestats, jurisdicció i dret que la Constitució no delegui al Congrés dels Estats Units, o en les branques del govern federal». Aquesta fou modificada i proposada, com a esmena, en la forma constitucional habitual; i fou ratificada pels estats. Constitueix la Desena esmena, que ja s'ha citat extensament. Cal fer notar que Massachusetts, New Hampshire i Carolina del Sud proposaren, en ratificar la Constitució, esmenes similars en substància, i amb el mateix objectiu: demostrar clarament fins a quin punt s'havia estès l'alarma que sentia Virgínia, i com era de fort el desig de protegir-se contra el mal temut.

Els arguments són tants i tan convincents que demostraran que el govern dels Estats Units no té més dret a fer complir les

seves decisions contra les dels governs separats dels diversos estats, quan discrepen sobre l'extensió de les potestats respectives, que els darrers a fer complir les seves decisions en casos similars. Tots dos es troben en peu d'igualtat, en aquest aspecte. Però encara que aquests arguments siguin convincents, n'hi ha molts que tenen una altra opinió, i encara afirmen que el govern dels Estats Units posseeix el dret, plenament, absolutament i exclusivament.

En suport d'aquesta opinió, es basen, abans que res, en la secció segona de l'article sis, que disposa que: «Aquesta Constitució, i les lleis dels Estats Units de la qual emanin, i tots els tractats celebrats o que se celebrin sota l'autoritat dels Estats Units seran la suprema llei del país, i els jutges de cada estat estaran obligats a acatar-los, malgrat qualsevol disposició contrària que es trobi en la Constitució o lleis de qualsevol estat».

Per respondre n'hi ha prou de declarar que aquesta disposició és purament declaratòria; que no confereix cap potestat nova al govern ni a cap de les seves branques. Sense aquesta, la Constitució i les lleis elaborades per aplicar-la, i els acords celebrats en virtut de la seva autoritat, haurien estat el dret suprem del país tan plenament i perfectament com ho són ara; i els jutges de cada estat hi haurien estat obligats, a pesar de tot allò que hi pogués ésser contrari en la Constitució o en les lleis d'un estat. La supremacia en deriva de la naturalesa de la relació entre el govern federal i els dels diversos estats, i les respectives constitucions i lleis. Quan dos o més estats formen una constitució i un govern comuns, l'autoritat d'aquests, dins els límits de les potestats delegades, ha d'ésser necessàriament suprema, amb relació als respectius governs i constitucions separats. Sense això, no hi hauria una constitució i un govern comuns, ni tan sols una confederació. El conjunt no seria més, de

fet, que una nul·litat. Però aquesta supremacia no n'és una d'absoluta. És limitada en extensió i grau. No s'estén més enllà de les potestats delegades, ja que totes les altres estan reservades per als estats i el poble dels estats. Més enllà d'aquestes, la Constitució està tan desproveïda d'autoritat i de poder com un full de paper en blanc; i les mesures del govern són simples apropiacions. Per això la supremacia de les lleis i els acords es restringeix expressament als que s'han elaborat en compliment de la Constitució, o sota l'autoritat dels Estats Units, que no poden en cap cas estendre's més enllà de les potestats delegades. En realitat no hi ha cap potestat del govern sense restricció, ni tan sols la que s'anomena potestat discrecional del Congrés. Em refereixo a la concessió que l'autoritza a aprovar lleis per dur a efecte les potestats que se li han conferit explícitament a ell o al govern dels Estats Units, o a qualsevol de les seves branques o funcionaris. Aquesta potestat, general com és, està tanmateix subjecta a dues importants restriccions: una, que la llei ha d'ésser necessària; i l'altra, que ha d'ésser adequada.

A fi d'entendre la transcendència de la primera, cal tenir en compte que cap potestat no es pot executar a si mateixa. Totes requereixen mitjans i la intervenció del govern per aplicar-les. En veritat, els mitjans mateixos poden considerar-se potestats auxiliars. D'aquestes, n'hi ha de tan íntimament vinculades a la potestat principal que, sense l'ajuda d'una, o de totes, no es podria executar; i, és clar, sense elles, la mateixa potestat fóra nímia. Per això s'anomenen potestats implícites; i és a aquesta mena de potestats secundàries o auxiliars, que està restringit el Congrés, en l'aprovació de lleis necessàries per executar les potestats explícitament delegades.

Però la llei, a més de necessària, també ha d'ésser adequada, per tal d'ésser competent. Per entendre la veritable im-

portància del terme en aquest context, cal tenir present que fins i tot les mateixes potestats implícites estan subjectes a condicions importants, quan s'empren com a mitjà per executar potestats o drets. Entre aquestes la més prominent i destacada és que s'han d'executar de manera que no en perjudiquin d'altres; i en relació i subordinada a aquesta, que quan les potestats implícites o mitjans emprats entren en conflicte amb les potestats implícites o mitjans usats per un altre, en l'execució de les potestats o drets que se li han conferit, la menys important hauria de sotmetre's a la que ho és més, la còmoda, a l'útil, i totes dues a la salut i la seguretat, perquè és *adequat que sigui així*. Totes són normes universals, i es basen en els principis fonamentals de la moral.

Aquesta és la veritable importància de la paraula «adequada», afegida a «necessària», quan s'aplica a aquesta important qüestió. I per això, quan una llei del Congrés que executa una de les potestats delegades entra en conflicte amb una llei d'un dels estats que en porta a execució les potestats reservades, no se segueix necessàriament que la darrera hagi de cedir davant la primera, perquè les lleis elaborades per executar la Constitució es declaren el dret suprem del país, perquè la restricció que imposa el terme «adequada» la pren del poder del Congrés, fins i tot quan la potestat implícita és necessària, i la posa sota l'acció de les normes fonamentals d'acceptació universal, per determinar quina cedirà. Sense aquesta restricció, la majoria de les potestats reservades dels estats, i entre elles les relatives a la seva política interior, incloent-hi la salut, la tranquil·litat i la seguretat del seu poble, podrien ser anul·lades per lleis aprovades pel Congrés, adreçades a fer efectives les potestats delegades; sobretot aquelles que regulen el comerç i estableixen oficines i rutes de correus.

Les modificacions introduïdes finalment en aquesta disposició de la Constitució,[57] comparades amb la seva versió original segons ho va recollir el Comitè del detall,[58] mereixen atenció, ja que n'il·luminen considerablement la fraseologia i els objectius. Segons informava aquest comitè, estava redactada amb aquestes paraules: «Les lleis de l'assemblea legislativa dels Estats Units, redactades de conformitat amb aquesta constitució, i tots els tractats celebrats sota l'autoritat dels Estats Units seran el dret suprem dels diversos estats, i dels seus ciutadans i habitants; i els jutges dels diversos estats hi estaran obligats en les seves decisions; malgrat qualsevol disposició en sentit contrari en les constitucions o lleis dels diversos estats». Després d'un llarg debat sobre la proposta de la Constitució, segons el consigna aquest comitè, i després que s'hi introduïssin moltes modificacions, el conjunt, amb les esmenes, fou transmès al comitè de revisió, o comitè d'«estil» com també es coneixia. Aquesta disposició en concret no havia rebut cap correcció, i, és clar, va arribar tal com la va presentar el Comitè del detall. El Comitè de revisió, o estil, la retornà tal com és ara. En comparar-les totes dues versions, es veurà que la paraula «Constitució», que no apareixia en la proposta del Comitè del detall, s'hi afegeix com a part del dret suprem del país; que l'expressió «les lleis de l'assemblea legislativa dels Estats Units» es transforma en «lleis del Congrés», i «país» substitueix «diversos estats i dels seus ciutadans i habitants». Aquestes modificacions lèxiques foren sens dubte introduïdes per tal que la

57 En referència al paràgraf segon de l'article sisè de la Constitució esmentat anteriorment. (N. de l'e.)

58 El Comitè del Detall (*Committee of Detail*) fou l'òrgan de la Convenció encarregat de preparar el primer esborrany de la Constitució tot reflectint els acords a què s'havia arribat en les discussions plenàries. Un cop redactat el primer esborrany, el text es va passar a un següent comitè —vegeu més avall— encarregat de revisar-lo (*Committee of Revision or Style*). (N. de l'e.)

disposició es conformés a allò que es considerava que eren les opinions de la convenció, segons es revela en el debat sobre la proposta presentada pel Comitè del detall, i per millorar-ne l'expressió; perquè aquests eren clarament els objectius en transmetre la proposta, amb les esmenes, al Comitè de revisió i estil. «Constitució» es va afegir, sens dubte, perquè, tot i que era un pacte com si fos entre els estats, és una llei —i la llei més elevada— en relació als ciutadans i els habitants de diversos estats, considerats individualment. La substitució de «l'assemblea legislativa dels Estats Units» per «Congrés» no requereix cap explicació. És un simple canvi lèxic. Quant a la substitució de «diversos estats i els seus ciutadans i habitants» per «país», no es consigna cap motiu, pel que jo puc esbrinar; però si s'hi reflexiona una mica, se n'entreveurà un fàcilment. Tal com constava l'expressió en la proposta presentada pel Comitè del detall, la supremacia de les lleis de l'assemblea legislativa dels Estats Units, i dels tractats celebrats sota la seva autoritat, es limitava als «diversos estats, i els seus ciutadans i habitants»; i, és clar, no s'hauria aplicat a les *possessions territorials* dels Estats Units; o tan lluny com la seva autoritat s'hauria pogut estendre altrament. Es féu necessari, doncs, donar-los un marge més ampli, sobretot després que la paraula «Constitució» s'introduís amb relació a «lleis dels Estats Units», ja que la seva autoritat no es pot estendre mai més enllà dels límits que marca la Constitució. Fins allà on aquesta s'estén, se n'estén l'autoritat d'ells, però no més enllà. A fi de donar a la Constitució i a les lleis i tractats fets de conformitat amb aquesta una supremacia coextensiva amb aquests límits, calgué adoptar una expressió més global que la presentada pel Comitè del detall; i d'aquí, amb tota probabilitat, l'adopció de la que presentà com a substitut el comitè de revisió i estil, «el dret suprem del país», considerada la més adequada.

Aquestes són les limitacions imposades a l'autoritat de la Constitució i lleis dels Estats Units i tractats celebrats sota la seva autoritat, considerats com el dret suprem del país. Portar la seva supremacia més enllà d'aquí, i estendre-la sobre les potestats reservades, en qualsevol forma o model, o a través de qualsevol canal —sigui el mateix govern o qualsevol de les seves branques— destruiria finalment el sistema en concentrar totes les potestats en mans d'un o altre.

La limitació de la seva supremacia, *en grau*, no és menys accentuada que *en extensió*. Mentre que són supremes, dins el seu àmbit, sobre les constitucions i lleis dels diversos estats, la Constitució dels Estats Units, i tot allò que hi pertany, està subordinada al poder que l'aprovà i instituí, en la mateixa mesura en què ho estan les constitucions dels diversos estats i tot allò que els pertany, al mateix poder creador. En aquest aspecte, així com en la seva supremacia entre si, en els seus respectius àmbits, es troben en el mateix nivell. Cap dels dos no té avantatges, en cap particular, sobre l'altre.

Els qui sostenen que el govern dels Estats Units té dret de fer complir les seves decisions en l'àmbit de les potestats que hi són delegades, de la mateixa manera que les decisions dels governs dels diversos estats quant a l'extensió de les potestats reservades, en cas de conflicte entre tots dos, es basen a continuació, en suport de la seva opinió, en la secció segona de l'article tercer de la Constitució, que diu així: «El poder judicial s'estendrà a tots els casos, de dret o d'equitat, que sorgeixin en l'àmbit de la Constitució, les lleis dels Estats Units i tractats que s'hagin celebrat o se celebrin en el futur sota la seva autoritat; a tots els casos que afectin els ambaixadors, altres càrrecs diplomàtics i cònsols; a tots els casos d'almirallat i jurisdicció marina; a controvèrsies en les quals els Estats Units siguin una part; a aquelles entre dos o més estats;

entre ciutadans de diferents estats; i entre un estat i els seus ciutadans i estats, ciutadans o súbdits estrangers».

N'hi ha prou, com a resposta, de demostrar que aquesta secció no conté cap mena de disposició que pugui autoritzar el poder judicial a fer complir la determinació del govern contra la del govern d'un estat, en aquests casos.

La secció es pot dividir en dues parts: la que dóna jurisdicció al poder judicial, amb relació al *contingut*, i la que li dóna jurisdicció amb relació a les *parts litigants*. La primera clàusula, que l'estén «a tots els casos, de dret o d'equitat, que sorgeixin en l'àmbit de la Constitució, les lleis dels Estats Units i tractats que s'hagin celebrat o se celebrin en el futur sota la seva autoritat» n'inclou la primera, i la resta de la secció, la segona.

És ben clar que la clàusula pretenia que el poder judicial tingués una jurisdicció proporcionada amb l'autoritat de la Constitució i les diverses branques del govern, quant als casos que sorgissin en el seu si, i prou. No és menys manifest que la paraula «casos», que és un terme tècnic ben definit, s'empri en el sentit legal adequat, i inclogui només les qüestions de caràcter jurídic, és a dir, qüestions en què les parts litigants són responsables davant els processos dels tribunals. Ara, com que a la Constitució no hi ha res que confereixi autoritat al govern dels Estats Units, o a qualsevol de les seves branques, per fer-ne complir la decisió enfront de la del govern d'un estat, ni hi ha res en aquesta clàusula que faci que els diversos estats siguin subjectes al seu procés, és manifest que no hi ha res que pugui donar al poder judicial autoritat per fer complir la decisió del govern dels Estats Units, en contra de la d'un estat, quan les respectives decisions entren en conflicte. Si, doncs, hi ha res que ho autoritzi, ha d'estar contingut en la resta de la secció, que confereix jurisdicció en relació a les

parts litigants. Però aquesta no conté cap disposició que estengui la jurisdicció del poder judicial a qüestions que impliquin aquest conflicte entre tots dos governs —ni explícita ni implícita— com tot seguit procedeixo a demostrar.

No es pot replicar que el govern dels Estats Units o els dels estats estan subjectes als tribunals, si no és que ho esdevenen pel seu consentiment respectiu; perquè no hi ha cap principi legal més ben establert que el que institueix que un govern, encara que pugui ésser demandant en un cas o litigi, no pot veure's convertit sense el seu consentiment en demandat ni de cap manera en responsable davant un procés judicial. És manifest que a la secció no hi ha cap disposició *explícita* en virtut de la qual un dels governs pugui veure's convertit en demandat o en responsable davant un procés judicial.

Si, doncs, n'hi ha una, ha d'estar *implícita* en alguna de les seves disposicions; i per consegüent se sosté que està *implícita* a la disposició que estableix que el poder judicial s'estendrà «a litigis en què els Estats Units siguin una part». S'admet que aquesta disposició estén clarament la jurisdicció del poder judicial a tots els litigis en què els Estats Units són una part, com a demandant o demandat, arran del seu consentiment. Fins aquí, no és una qüestió implícita, sinó de disposició explícita. Però allò que cal esbrinar és si va més enllà i, de manera implícita, els autoritza a demandar un estat sense el seu consentiment en una qüestió o litigi entre aquest i ells. No conté ni una paraula ni una síl·laba que pugui justificar aquesta implicació; i qualsevol interpretació que la justifiqués, autoritzaria un estat, o un individu, a acusar els Estats Units en un litigi entre ells, sense el seu consentiment.

No tan sols no hi ha res que justifiqui aquesta interpretació, sinó que molts elements demostren que és del tot indefensable. Per començar, res que no sigui la implicació més

extrema és suficient per autoritzar una interpretació que privaria un estat d'un dret tan important per a la seva sobirania com el de no ésser responsable davant el procés judicial, o d'ésser demandat, en qualsevol cas o litigi, sense el seu consentiment, i més concretament en un entre ell i un govern anàleg, en què l'efecte fóra necessàriament degradar-lo d'una posició d'igualtat a una de subordinada.

En següent lloc, seria contrària a l'argument d'una disposició similar de la mateixa secció, sobre una autoritat superior a la del poder judicial, o de qualsevol altra, o de totes les branques del govern juntes. Em refereixo al darrer paràgraf, que disposa que el poder judicial s'estendrà a litigis «entre un estat o els ciutadans d'aquest i estats, ciutadans o súbdits estrangers». Fóra molt més senzill construir un argument mínimament plausible en suport de la idea que un estat pogués ésser demandat i responsable davant dels tribunals dels Estats Units en virtut del que estableix aquest paràgraf, que no en el que estem qüestionant. En aquest ni tan sols s'esmenten els estats. Només es poden introduir per implicació, i després, per una altra implicació, privats d'un dret d'alta sobirania; i això, a més, sense cap raó que es pugui adduir per a cap de les dues. Aquí no tan sols s'esmenten els estats, sinó també les altres parts dels litigis, sense especificar quina en serà la demandant i quina la demandada. Això es deixà sense especificar; i, és clar, la qüestió de si el diversos estats no podrien ésser demandats a més de demandants en litigis entre les parts quedà oberta a interpretacions, i a favor de la implicació que es podria consignar una raó molt plausible. Aquest paràgraf col·loca un estat i els seus ciutadans en un mateix nivell. Als litigis, als quals estén el poder judicial, l'estat i els seus ciutadans estan en un bàndol, i els estats, els ciutadans i els súbdits estrangers en l'altre. Ara, com que els estats, els ciutadans o

els súbdits estrangers poden, segons aquesta disposició, demandar els ciutadans d'un estat, en un litigi entre ells, no fóra una inferència forçada que també s'hi pogués incloure l'estat. Fou segons aquesta argumentació que, de fet, es va dur un cas davant els tribunals dels Estats Units, contra un dels estats. Els estats s'alarmaren, i en l'elevat caràcter sobirà en què aprovaren i instituïren la Constitució, declararen que «el poder judicial dels Estats Units no s'ha d'interpretar com un recurs que s'estengui a qualsevol litigi de dret o d'equitat que s'iniciï o es prossegueixi contra un dels Estats Units per ciutadans d'un altre estat o per ciutadans o súbdits de qualsevol estat estranger».[59, 60]

Si es considerés necessari haver de trobar motius addicionals per mantenir una conclusió basada en arguments tan convincents, se'n podrien trobar en el fet que, mentre ha existit el govern, i nombroses com han estat les disputes entre els Estats Units i molts dels diversos estats, els primers mai no han provat, mai, de portar els segons davant els tribunals federals. Si a això s'hi afegeix que fracassaren tots els intents fets a la convenció d'estendre el poder judicial «a totes les qüestions que incloguessin la pau i l'harmonia nacionals», o que poguessin tenir l'efecte de sotmetre els diversos estats a la seva jurisdicció, la conclusió contra tots els intents d'interpretació que persegueixen els mateixos objectius i es basen en qualsevol dels paràgrafs d'aquesta secció, resulta totalment innegable.

Se sosté, finalment, que el Tribunal Suprem dels Estats Units té dret de decidir sobre la constitucionalitat de totes les

59 Onzena esmena.

60 Onzena esmena, a l'original: *The Judicial power of the United States shall not be construed to extend to any suit in law or equity, commenced or prosecuted against one of the United States by Citizens of another State, or by Citizens or Subjects of any Foreign State*. (N. de l'e.)

lleis; i, en virtut d'això, a decidir, en darrera instància, totes les qüestions que impliquin un conflicte entre la Constitució dels Estats Units i les lleis i els acords celebrats de conformitat amb la primera, d'una banda, i les constitucions i lleis dels diversos estats de l'altra.

S'admet que el tribunal té dret, en totes les qüestions de caràcter judicial que se li puguin presentar, en què les lleis i els acords dels Estats Units, i la Constitució i les lleis d'un estat es trobin en conflicte o es portin a litigi, a decidir quina és i quina no és coherent amb la Constitució dels Estats Units. Però es nega que aquesta potestat en sigui exclusiva, i que la seva decisió, en darrera instància, sigui vinculant per a ningú a banda de per a les seves parts i les altres branques. Ben lluny d'ésser-ne exclusiu, el dret pertany no tan sols al Tribunal Suprem dels Estats Units, sinó a tots els tribunals dels diversos estats, superiors i inferiors; i fins i tot als tribunals estrangers, si se'ls plantegés una qüestió que impliqués aquest conflicte. Se segueix necessàriament del nostre sistema de govern, en què el poder no tan sols està dividit, sinó que les constitucions i les lleis emanen d'autoritats diferents. Quan és així, el deure del tribunal consisteix a determinar quina és la llei en el cas que tracta, i, és clar, quan hi ha conflicte entre lleis diferents, a determinar quina n'és la primordial. Ara, com que la Constitució dels Estats Units és, en aquest àmbit, superior a totes les altres pertanyents al sistema, se segueix necessàriament que quan una llei hi entra en conflicte, el deure del tribunal davant el qual es planteja la qüestió consisteix a decretar la supremacia de la Constitució. Si és el Tribunal Suprem dels Estats Units, la seva decisió, que és la del tribunal judicial superior, d'última instància per a les parts en litigi, és evidentment definitiva pel que fa a aquestes, però només pel que fa a aquestes. Se segueix que la seva decisió no és vinculant com

entre els Estats Units i els diversos estats, ja que cap no pot demandar l'altre en una disputa entre ells.

D'altres, obligats per la força de l'argument a admetre que el poder judicial no s'estén a ells, repliquen que el Congrés, el gran òrgan del govern, té dret de decidir, en darrera instància, en tot aquest tipus de controvèrsia, o en totes les qüestions que impliquen l'extensió de les respectives potestats. No pretenen haver obtingut aquesta alta potestat de cap disposició específica de la Constitució; sostenen que és un dret inherent a tots els governs, decidir quant a l'extensió de les seves potestats i fer complir la decisió en virtut de la seva pròpia autoritat.

És manifest que els qui propugnen aquest dret en tota l'extensió no tenen en compte, en aquest aspecte, la distinció entre governs *únics*, investits de totes les potestats pertanyents al govern, i governs interrelacionats, en un sistema en què les potestats de govern es distribueixen entre dos o més, com és el nostre cas. Si s'admet que el dret pertany a tots dos, i que els governs interrelacionats, en aquest aspecte, estan en un mateix nivell que els governs únics, qualsevol dret o potestat que en aquest cas pertanyi a l'un, ha de pertànyer per força a l'altre; i, si és així, el resultat, quan discrepin pel que fa a l'abast de les potestats respectives, ha d'ésser o bé el dret de veto sobre les lleis de l'altre, o el dret de cadascun a imposar a l'altre la seva decisió. Però ja s'ha demostrat que no posseeixen aquest darrer, i per això, en qualsevol aspecte en què es pugui examinar la qüestió, s'arriba a la mateixa conclusió: que quan dos governs difereixen pel que fa a l'abast de les seves potestats respectives, la conseqüència n'és el dret a veto.

L'efecte d'això és que cadascun sigui, respecte a l'altre, el defensor i protector de les potestats que se li han assignat, i de les quals és òrgan i representant. No hi ha cap altre meca-

nisme amb què els governs separats dels diversos estats, més dèbils, poguessin impedir que el govern dels Estats Units, com el més fort, envaís la part de les potestats reservades que se'ls han conferit i n'acabés absorbint la totalitat; excepte, en efecte, organitzant els primers de manera que es donés a cadascun dels estats una veu en l'elaboració i administració de les lleis, i, és clar, un veto sobre l'acció d'aquestes. Les potestats no delegades es reserven explícitament als respectius estats o al poble; és a dir, als governs dels respectius estats i al poble d'aquests, i aquests són els únics que poden protegir-les i preservar-les. El motiu n'ha estat ben explicat en els discurs sobre els principis elementals de govern. Però els diversos estats, com a parts més dèbils, poden protegir la part no delegada només d'una de dues maneres: o bé tenint un vot en l'acció del govern dels Estats Units, o bé tenint dret a vetar les seves lleis, quan discrepin quant a l'abast de les potestats respectives. L'una o l'altra són indispensables per a la preservació dels drets reservats, i per impedir la concentració de tot el poder en el govern dels Estats Units, com a més fort. Que la convenció que redactà la Constitució s'inclinés per la segona manera es pot atribuir probablement al gran nombre d'estats, i a la creença que era impossible organitzar el govern de manera que donés a cadascun d'ells un vot en la seva acció, sense fer-la massa feble i lenta per assolir els fins amb vista als quals es va crear. Però sigui com sigui, com que tampoc no s'adoptà, no restà cap mecanisme que permetés protegir i preservar les potestats reservades, fora de la que en efecte van adoptar, tot negant-se a conferir al govern dels Estats Units un veto en qualsevol forma o manera sobre les lleis dels governs separats dels diversos estats.

Però es pot adduir que l'efecte del dret de veto mutu per part dels dos governs, quan discrepen sobre l'extensió de les

potestats respectives, si bé d'una banda protegeix contra la fusió, de l'altra portarà a la col·lisió i el conflicte entre ells, i finalment a la desunió.

Ningú no pot negar que la distribució de les potestats de govern entre tots dos, sense cap mitjà per impedir aquest resultat, conduiria necessàriament a la col·lisió i el conflicte. Són inherents a totes les divisions de poders, de tota mena, tant si és entre les branques del govern, estaments o classes, governs o qualsevol altra distribució de poders pertanyent al nostre sistema, o al de qualsevol altre govern constitucional. És impossible d'instaurar-ne un sense dividir les potestats de govern. Però sempre que el poder es divideixi, i tant se val de la manera que es faci, la col·lisió i el conflicte en són conseqüències necessàries, si no s'impedeixen. Com més nombroses i complexes siguin les divisions, més forta serà la tendència cap a tots dos, i més gran la necessitat de proteccions poderoses i efectives per impedir-los. És un dels mals inherents als governs constitucionals de tota mena. Però hem d'acceptar les coses tal com són, amb tots els incidents, dolents i bons. L'elecció entre governs constitucionals i absoluts recau entre el bé i el mal, inherents a cadascun. Si els primers s'exposen a col·lisió i conflicte entre les seves diverses parts, els segons s'exposen a totes les opressions i abusos, sempre inherents al poder incontrolat i irresponsable, en totes les seves formes. En el nostre cas s'ha d'elegir entre un govern nacional controlat per una part dominant o facció del país, que concentra poders i no està subjecte a cap responsabilitat ni a retre comptes, i un govern federal, constitucional i responsable i subjecte a retre comptes, amb totes les divisions de poders indispensables per formar i preservar un govern com aquest, en un país d'una extensió tan gran, i tanta diversitat d'interessos i d'institucions com el nostre. No podem tenir els

avantatges de tots dos, sense els mals inherents a cap d'ells. La naturalesa i el caràcter en són massa oposats i hostils per poder combinar-los en el mateix sistema.

Però si s'admet que els xocs i els conflictes poden ésser necessàriament inherents a una divisió de poders, es nega categòricament que els efectes d'un dret a veto sobre les accions de l'altre puguin fomentar-los, o dur necessàriament a la desunió. Ans al contrari, els efectes en serien ben bé els oposats. En comptes de conduir-los-hi, és un mitjà indispensable per impedir els xocs i els conflictes que per força sorgeixen entre les potestats delegades i les reservades, i que, si no s'impedeixen, acabarien destruint el sistema, sigui per la fusió de tots en un tot o per la dissolució de la unió. L'objectiu i finalitat n'és impedir les invasions de qualsevol dels governs als àmbits de l'altre. En aquest sentit és el mitjà més efectiu, l'únic que es pot concebre. En impedir aquestes invasions, impedeix els xocs i els conflictes entre ells. Heus aquí la descendència natural: els xocs segueixen les invasions, i els conflictes els xocs, en l'ordre de les coses, si no és que hi ha un acord pel que fa a les invasions. En aquest cas, el més dèbil seria absorbit, i tot el poder es concentraria en el més fort.

Però es pot adduir que, en impedir-les, portaria a conseqüències no menys temibles: que un veto per part dels governs de tants estats (quan qualsevol podria discrepar del dels Estats Units, quant a l'abast de les respectives potestats) conduiria a un malestar i una confusió tan grans, i interposaria tants impediments en el seu camí, que el tornarien incompetent per assolir els fins per als quals es va crear. L'objecció és plausible, però l'anàlisi demostrarà que, si bé el remei és fort, no ho és més que allò que requereix la malaltia, i que el sistema proporciona mitjans abundants per corregir qualsevol desordre que pugui ocasionar.

Es podria establir com a principi fonamental, en construir els governs constitucionals, que un govern fort requereix un dret de veto proporcionalment fort per limitar-lo a la seva esfera adequada; i que, com més fort sigui el govern, si el dret de veto és proporcionalment fort, millor serà el govern. Només creant-lo proporcionalment fort es pot establir un equilibri entre les potestats positiva i negativa: la potestat d'actuar i la de restringir l'acció als límits que té assignats. És difícil imaginar un govern constitucional més fort que el dels Estats Units; i, per conseqüent, d'un que requereixi un dret a veto més fort per mantenir-lo en la seva esfera adequada. Combinant habitualment, com ha de fer, el poder i la influència units d'una majoria dels estats i de la seva població calculada en xifres federals, i no una minoria de cadascun, amb només el seu poder i influència separats i dividits, són plenament tan forts, si no més, que el govern de Roma, amb el seu Senat de robusta constitució, incloent-hi el control dels auspicis,[61] del censor[62] i del dictador.[63] Requerirà, és clar, per tal de mantenir-lo en els seus propis límits, un dret de veto tan fort en proporció com el del tribunat;[64] el qual, en el seu moment màxim, constava de deu membres, elegits pels plebeus, cadascun dels quals, segons han suposat alguns, però com a

61 Es refereix a les prediccions contingudes en els llibres de les sibil·les. Els llibres sibil·lins pertanyien a l'estat de Roma i podien ser consultats pels magistrats romans en les tasques de govern. (N. de l'e.)

62 Segons el Diccionari de la Llengua Catalana de l'Institut d'Estudis Catalans, el «censor» era el magistrat de l'antiga Roma encarregat de fer el cens de la població i vetllar sobre els costums dels ciutadans. (N. de l'e.)

63 Segons el Diccionari de la Llengua Catalana de l'Institut d'Estudis Catalans, el «dictador» a l'antiguitat romana era el magistrat suprem i extraordinari, nomenat en circumstàncies excepcionalment greus i per a un període de temps determinat, que era revestit d'una autoritat absoluta. (N. de l'e.)

64 Tribunat: Dignitat de tribú. Cadascun dels magistrats que escollia el poble romà reunit en tribus, i que tenien facultat d'interposar un veto a les resolucions del Senat i de proposar plebiscits. (N. de l'e.)

mínim una majoria dels quals, segons admeten tots, disposava del dret a vetar no tan sols les lleis del Senat sinó també la seva execució. Encara que aquest dret de veto fos poderós, l'experiència demostrà que no era prou fort per contrarestar la potestat positiva del govern. Si es pensa en les circumstàncies en què el dret de veto dels diversos estats entrarà en acció, es veurà, per comparació, que serà proporcionalment més feble que el dret que posseïa el tribunat, i molt més efectivament protegit en les seves possibles tendències al desordre o al trastorn del sistema.

En primer lloc, el dret de veto dels tribuns s'estenia a totes les lleis del Senat i a la seva execució; i —com que era un govern únic sense limitació a la seva autoritat— a totes les lleis del govern. En canvi, el dret de veto dels governs dels diversos estats s'estén només a l'*execució* de les lleis del govern dels Estats Units que puguin presentar algun dubte respecte les potestats d'aquest; aquestes lleis són molt poques en comparació amb la totalitat de les lleis. Per la seva banda, cada tribú, o, com a mínim, la majoria del col·legi, posseïa aquesta potestat, i en general estava disposat a exercitar-la, ja que tots representaven la part del poble romà que el seu veto havia de protegir enfront de l'opressió i l'abús de poder per part del Senat. En canvi, les relacions habituals entre els governs dels diversos estats i el govern dels Estats Units de moment són de tal manera que la majoria d'ells s'identifiquen, en poder i interessos, amb el segon, i estan més disposats a ampliar i sostenir la seva autoritat que a resistir-ne les invasions, que, des de la seva posició, consideren que els amplien les potestats, en comptes de reduir-les. Això encercla la potestat de veto dels governs dels diversos estats en una minoria, de moment; i fins i tot aquesta minoria tindrà, segons demostra l'experiència, una minoria al seu si, gairebé sempre oposada a la voluntat

d'aquesta, i gairebé tan gran com ella mateixa, identificada en opinions i sentiments de partit amb la majoria en possessió del control del govern dels Estats Units, i sempre disposada a contrarestar qualsevol oposició a les seves invasions de les potestats reservades. A això s'hi pot afegir que fins i tot la majoria d'aquesta minoria dels estats serà, en la major part, adversa a oposar resistència a les invasions federals, ja que ells mateixos esperen, al seu torn, obtenir el poder; i per tant són naturalment adversos a afeblir les seves connexions de partit amb la minoria en els estats que posseeixen, en cert moment, el control del govern, i els interessos i els sentiments dels quals al marge de vincles de partit serien amb la majoria dels seus respectius estats. Com que això és així, és evident que hi haurà molta menys disposició per part dels governs dels diversos estats a resistir les invasions del govern dels Estats Units als seus drets reservats, o a enfrontar-s'hi quan discrepin sobre l'abast de les respectives potestats, que no pas hi havia al tribunat de la República romana a oposar-se a lleis, o a l'execució de lleis, concebudes per oprimir o arrabassar els seus drets.

Si a això hi afegim a més a més que la Constitució federal preveu que no tan sols tots els càrrecs públics dels Estats Units, sinó també els dels diversos estats, incloent-hi, explícitament, els membres de les assemblees legislatives, i tots els càrrecs de les branques executiva i judicial, estaran obligats, per jurament o promesa, a defensar la Constitució, i que la decisió del tribunal superior del poder judicial és definitiva, com entre les parts d'un litigi, el perill de qualsevol trastorn o desordre a causa dels efectes d'un veto per part d'alguns governs dels diversos estats ha de semblar no tan sols molt inferior als efectes del veto del tribunat romà, sinó fins i tot insignificant. El perill és, en realitat, en l'altra direcció: que la disposició

per part dels governs dels diversos estats a acceptar les invasions del govern dels Estats Units resultarà més forta que no la disposició a oposar-s'hi; i el veto, comparat amb la potestat positiva, resultarà massa feble per protegir l'equilibri entre ells. Però si resultés una altra cosa, i si, per consegüent, se seguís qualsevol trastorn greu del sistema, es trobaran abundants i segurs mitjans de corregir-los en la divisió de poders més primerenca i superior, que procedeixo a examinar tot seguit.

Em refereixo a la que resulta de la divisió territorial primitiva del mateix país, i que hi està inseparablement connectada: és contemporània de l'establiment de comunitats separades i distintes, que tot i que al principi dependents d'Anglaterra, esdevingueren, gràcies a una resistència reeixida a les invasions als drets que tenien, estats independents i sobirans. En ells per separat —o per expressar-ho de manera més precisa, en els pobles que els formaven, considerats com a comunitats independents i sobiranes— raïa la potestat definitiva de tot el sistema, i d'aquests pobles emanava la totalitat del sistema. La primera decisió adoptada fou aprovar i instituir les constitucions i els governs respectius i separats —cadascun per si mateix i per a si mateix—, sense concert ni acord amb els altres; i la següent, després del fracàs de la confederació, fou la d'aprovar i instituir la Constitució i el govern dels Estats Units, de la mateixa manera que s'ha indicat, però amb la diferència que ara es féu mitjançant concert i acord entre ells. No es pot negar que aquesta potestat elevada i suprema no ha estat mai ni delegada ni investida en els governs dels estats separats ni en el govern federal, i és, per tant, una de les potestats que la Desena esmena declara reservades al poble dels respectius estats; i que, és clar, encara rau en aquest. Ha de raure en algun lloc. Ningú no afirmarà que ha desaparegut. Segons els principis fonamentals del nostre sistema, la sobirania rau en el poble,

i no en el govern; i si rau en el poble, ha d'ésser en ell, com a poble dels diversos estats; perquè, des del punt de vista polític, el sistema no en coneix cap altre. No tan sols hi rau, sinó que hi rau plenament, sense limitacions ni danys. Si en cal alguna prova, es trobarà en el fet —que no es pot posar en dubte, en el cas dels Estats Units— que el poble dels diversos estats, actuant en la mateixa qualitat i de la mateixa manera en què aprovà i instituí la Constitució federal, pot, amb la seva veu coincident i unida, canviar-la o abolir-la, i instituir-ne una altra en lloc seu; o dissoldre la Unió, i dividir-se en estats separats i desconnectats. Un poder que pot fer legítimament tot això ha d'existir en tota la plenitud, sense limitacions ni danys; perquè no es pot concebre una llei de sobirania més alta.

Però d'això no se segueix que el poble dels diversos estats, en aprovar i instituir la Constitució dels Estats Units, no imposés cap restricció a l'exercici de la potestat sobirana; perquè un sobirà pot imposar voluntàriament restriccions als seus actes, sense, en cap grau, limitar ni danyar la seva sobirania, tal com reconeixen tots els autors que han tractat aquest tema. En l'acte d'aprovar-la i instituir-la ha imposat, per consegüent, diverses restriccions importants a l'exercici de la seva potestat sobirana. Per tal de determinar quines són, i fins on abasten, caldrà determinar en quina relació es troba amb la Constitució, i entre si amb relació a aquesta.

Amb la Constitució hi té una relació de superior a subordinat: de creador a creat. El poble dels diversos estats li donà l'existència, i a través d'ella conferí al govern el poder i l'autoritat que pugui posseir. Considerada simplement com a Constitució, està tan subordinada al poble dels estats com les respectives constitucions dels estats; i no imposa més restriccions a l'exercici de cap dels seus drets sobirans que aquestes.

El cas, però, és diferent quant a les relacions que els pobles dels diversos estats tenen entre si, amb relació a aquesta. Després de ratificar-la i adoptar-la, de mutu acord, hi tenen una relació de parts amb un pacte constitucional; i, és clar, és vinculant entre ells com a *pacte*, i no sobre ells, o per damunt d'ells, com a *Constitució*. De tots els pactes que poden existir entre comunitats independents i sobiranes, és el més íntim, solemne i sagrat, tant si es considera amb relació a la fermesa del vincle, com a la importància dels objectius que es volen assolir o a les obligacions imposades. Deixant de banda totes les intervencions intermèdies, el poble dels diversos estats, en la seva qualitat sobirana, acordà unir-se, en el vincle més ferm possible que es pogués formar, sense fusionar les respectives sobiranies en una sobirania comuna: instituir un govern comú, amb vista a certs objectius específics, que, amb relació a l'interès i la seguretat mutus de tots i cadascun, suposaven que podia afavorir amb més certesa, seguretat i efectivitat, que no amb els diversos governs separats; comprometent-se, de la manera més solemne possible, a defensar el pacte creat d'aquesta manera, respectant-ne les disposicions, obeint totes les lleis del govern format de conformitat amb elles, i preservant-la, en tot allò que poguessin, de totes les infraccions. Però encara que sigui solemne i sagrat, i encara que pugui imposar obligacions superiors, continua essent només un *pacte* i no una *Constitució (considerada amb relació al poble dels diversos estats, en la seva qualitat sobirana)*. Per fer servir les paraules de la mateixa Constitució, fou aprovada com una «Constitució *per als* Estats Units», no *per damunt* seu; i s'instituí, no *per damunt*, sinó «*entre* els estats que la ratificaren»; per això un estat, actuant en la seva qualitat sobirana, i de la mateixa manera en què ratificà i adoptà la Constitució, pot ésser culpable de vulnerar-la *com a pacte*, però no pot

ésser culpable de vulnerar-la com a *norma*. El cas és el contrari, pel que fa a l'acció dels ciutadans, considerant-los en la seva qualitat individual. Per a ells és una norma: la norma suprema dins el seu àmbit. Poden ésser culpables de vulnerar-la *com a norma*, o de vulnerar les lleis i els tractats que s'hagin fet de conformitat amb o sota la seva autoritat, considerats com a lleis o tractats; però no poden ésser culpables de vulnerar-la com a *pacte*. La Constitució fou aprovada i instituïda *damunt seu* pels respectius estats, als quals deuen lleialtat; i es troben en la mateixa obligació de respectar-ne i obeir-ne l'autoritat, dins el seu àmbit adequat, com l'han de respectar i obeir les respectives constitucions dels estats; i per la mateixa raó, a saber: que l'estat al qual deuen lleialtat ho manà en tots dos casos.

Del que s'ha dit se segueix que els pobles dels diversos estats, considerats com a parts del pacte constitucional, han imposat restriccions a l'exercici del seu poder sobirà, en contreure una obligació solemne de no actuar de manera que en contradigui les disposicions, i de respectar-la i defensar-la dins els seus límits respectius. Les restriccions arriben a aquest punt, i prou. Com a parts del pacte constitucional, conserven el dret, il·limitat, que pertany a aquesta relació en tots els casos en què no se cedeix, de judicar quant a l'abast de l'obligació imposada per l'acord o pacte: en primer terme, quan hi ha una autoritat superior; i, en darrera instància, quan no n'hi ha cap. El principi en què es basa aquesta afirmació és essencial per a la naturalesa dels contractes, i està d'acord amb la pràctica universal. Però el dret de judicar quant a l'abast de l'obligació imposada implica necessàriament el dret de determinar si una llei del govern federal, o de qualsevol de les seves branques, és o no és conforme amb les disposicions del pacte constitucional; i si es decideix que és incoherent amb aquest,

o es determina que no està autoritzada per la Constitució, serà per tant nul·la, invàlida i sense efecte. Si la Constitució és un pacte, i els diversos estats, considerats en el seu caràcter sobirà, en són parts, tota la resta se'n segueix com a conseqüències necessàries. Fóra pueril suposar que el dret de judicar existia sense el dret de determinar si una llei del govern vulnerava o no les disposicions de la Constitució, igual que suposar que el dret de judicar existia, sense l'autoritat de declarar la conseqüència, a saber: que, la llei com a tal, és nul·la, invàlida i sense efecte. Per això, ha resultat que els qui no estan disposats a admetre les conseqüències negaven que la Constitució fos un pacte, a desgrat dels fets més confirmats de la nostra història política, i prescindint del tot de la disposició constitucional que declara explícitament que la ratificació de nou estats és suficient per instituir-la «entre els estats que la ratifiquin».

Però el dret, amb totes aquestes conseqüències, no és menys cert que el que posseïen els diversos estats, com a parts del pacte, d'interposar-se amb vista a aturar, dins els límits respectius, una llei del govern federal que vulnerés la Constitució, i així d'impedir que les potestats delegades envaïssin les reservades. Sense aquest dret, tots els altres en serien abstraccions estèrils i inútils, i igual de puerils que el dret de judicar sense el dret de determinar si una llei és inconstitucional, i com a tal, nul·la i invàlida. Aquest dret tampoc no és menys cert que el dels estats, en el mateix caràcter i qualitat, de decidir sobre la manera i el grau que cal aplicar per aturar la llei i impedir la invasió a les potestats reservades. És un dret indispensable per a tots els altres i sense el qual no tindrien cap valor.

Aquestes conclusions se segueixen irresistiblement de fets incontestables i principis ben establerts. Però la possessió d'un

dret és una cosa i l'exercici n'és una altra. Els drets, per si mateixos, s'han d'exercir amb prudència i correcció; quan s'exerceixen d'una altra manera, sovint deixen d'ésser drets i esdevenen injustícies. Com més important és el dret, i més delicat n'és el caràcter, més elevada és l'obligació d'observar, estrictament, les normes de la prudència i la correcció. Però de tots els drets pertanyents als pobles dels diversos estats, com a membres d'una Unió comuna, el que està en qüestió és de bon tros el més important i delicat; i, és clar, requereix, en el seu exercici, la cautela i la paciència més grans. Com a parts d'un pacte que constitueix la Unió, es troben sota obligacions d'observar-ne les disposicions i impedir-ne la infracció. En exercir el dret en qüestió, estan obligats a tenir una cura especial de no vulnerar ells mateixos aquesta obligació, la més sagrada de totes. Per evitar-ho, doncs, la prudència i la correcció requereixen que s'abstinguin d'imposar la seva autoritat per aturar una llei del seu govern comú, si no és que segons el seu parer el cas implica una clara i evident infracció de la Constitució. Estan obligats a anar més enllà, i a abstenir-se d'interposar-se, fins i tot quan la infracció és clara i evident, si no és que alhora és de caràcter molt perillós i sembla que no admet un altre remei que la interposició; i per la senzilla raó que la prudència i la correcció requereixen que només es recorri a l'exercici d'un dret tan elevat i delicat en casos de gran magnitud i extrema urgència. Però fins i tot quan, segons l'opinió d'un poble d'un estat, s'ha produït aquest cas i res que no sigui la interposició[65] de la seva autoritat pot atu-

65 Calhoun usa «*interposition*» aquí i més endavant, com també «*State interposition*» per referir-se a una accepció jurídica del terme considerada arcaica actualment —vegeu entrada al Black's Law Dictionary, 8a edició: es refereix a l'acció d'un estat que, en exercici de la seva sobirania, rebutja un mandat federal que considera que és inconstitucional. (N. de l'e.)

rar el perill i preservar la Constitució, s'hauria d'interposar de bona fe: no per afeblir ni destruir la Unió, sinó per defensar-la i preservar-la, fent que s'observi i es respecti l'instrument que li fa de base; i amb aquest objectiu, la manera i el grau de correcció s'han d'adreçar exclusivament i ésser limitats. En aquest cas, un estat no tan sols té el dret, sinó el deure davant de si mateix i de la Unió, d'interposar-se, com a últim recurs, per aturar la perillosa infracció de la Constitució, i per impedir que les potestats reservades per a si mateix siguin absorbides per les delegades als Estats Units.

Pocs posaran en dubte que el dret, així exercit, fóra una salvaguarda segura i efectiva enfront d'un mal tan gran. Però es planteja la pregunta: n'hi haurà prou amb la prudència i la correcció per impedir que les trenta parts del pacte, i les moltes altres que s'hi afegeixin després, abusin desvergonyidament d'un dret tan elevat i delicat?

Responc que no. I ningú que conegui mínimament la constitució de la nostra naturalesa que fa necessaris els governs no pot donar una altra resposta. Les majors obligacions morals —veritat, justícia i paraula donada— i molt menys que elles la prudència i la correcció, no oposen per si mateixes més que una resistència ben minsa a l'abús de poder. Però allò que no poden efectuar totes soles ho poden efectuar altres influències de caràcter molt menys elevat. D'aquestes, moltes són poderoses, i ben concebudes per impedir l'abús d'aquest dret elevat i delicat. Se'n pot destacar, com a principal i poderosa, la que sorgeix de l'acció habitual d'una majoria dels estats i de la seva població, calculada en xifres federals, per la part del govern federal: una majoria naturalment propensa, i sempre disposada, en totes les qüestions entre aquest i un estat que impliquin una infracció de la Constitució, a decantar-se a favor del primer. A aquesta se'n pot afegir una altra,

de no poca força. Em refereixo a la dels vincles partidistes. L'experiència, tant com la raó, demostra que un govern que funcioni com el nostre ha d'originar dos grans partits polítics, que tot i que comparteixin des del començament més o menys un caràcter de grup, s'estenen en proporcions irregulars per tota la Unió, i porten amb ells, a pesar de la tendència de grup, simpaties i adhesions partidistes tan fortes que pocs estan disposats a trencar-les o afeblir-les, oposant-se encara que sigui a una infracció reconeguda de la Constitució, de naturalesa opressiva i perillosa per al seu grup. Totes dues tendeixen decididament a resistir-se a l'abús del dret, en impedir que s'exerceixi de manera imprudent i incorrecta. Però no m'hi aturaré, perquè ja les hem examinades en un altre aspecte. N'hi ha d'altres, més especialment connectades amb el tema que ens ocupa ara mateix, que tractaré a continuació.

La primera pot atribuir-se al fet, revelat per l'experiència, que a la majoria dels estats no hi ha una preponderància de cap dels dos partits tan decisiva que la minoria no pugui aspirar a esdevenir la majoria; i que, amb aquesta esperança, estigui sempre disposada a aprofitar qualsevol acte de la majoria, de correcció dubtosa, com a mitjà per desplaçar-la del poder i ocupar-ne el lloc. Si la majoria de qualsevol estat en què l'equilibri fos així de precari s'aventurés a oposar-se i a interposar la seva autoritat enfront de la invasió del govern federal en les seves potestats reservades, fóra difícil concebre un cas, per clara i evident que fos la invasió, i perillós el seu caràcter, en què la minoria no s'oposés a la seva acció i s'alineés en el bàndol del govern federal. I n'hi ha molt pocs en què, amb el suport del seu poder i influència, i de les nombroses publicacions periòdiques al seu favor, la minoria no pogués aconseguir superar la majoria, en pogués ocupar el lloc i, doncs, col·loqués l'estat als peus del govern federal. A

aquesta força se n'hi pot afegir una altra de gran. La part que momentàniament domina l'estat, tot i que en una època pot trobar-se en minoria a la Unió, espera el moment, és clar, en què serà majoritària a la Unió, i tindrà a la seva disposició tots els càrrecs i els emoluments del govern federal. Els dirigents d'aquest partit, doncs, no serien indiferents als avantatges que la seva posició, com a tal, els donaria, per rebre una bona part de tots ells. Aquests avantatges no estarien gens disposats a arriscar-los adoptant una posició que els fes no tan sols odiosos per la majoria de la Unió, en aquell moment, sinó impopulars en el seu propi partit als altres estats, ja que això arriscaria les seves opcions d'esdevenir la majoria. En aquestes circumstàncies caldria no tan sols un cas d'infracció clar i palpable, i de necessitat urgent, sinó una virtut, patriotisme i coratge elevats per exercir el dret d'interposició,[66] encara que s'acceptés que era clar i indiscutible. I per això cal témer que, fins i tot aquest dret elevat, juntament amb el de veto, difícilment serà suficient per contrarestar el poder enorme i predominant del govern federal i per impedir que les potestats delegades absorbeixin les reservades.

De fet, la potestat de vetar és sempre molt més dèbil, en proporció al seu aspecte, que la de proposar. Com que aquesta s'exerceix des del govern, i permet accedir als càrrecs i emoluments, disposa dels mitjans per actuar i influir en aquells que exerceixen el poder negatiu, i d'alinear-los en el seu bàndol; mentre que, d'altra banda, els qui exerceixen el veto, només tenen el simple poder, i no posseeixen cap mitjà d'influir els qui exerceixen la potestat de proposar.

Però suposem que anés d'una altra manera, i que el dret de veto esdevingués prou fort per causar trastorns i desordres

66 Vegeu la nota 65. (N. de l'e.)

perillosos en el sistema; la Constitució en preveu àmpliament la correcció, tant si es produeix per la interposició d'un estat, o pel veto mutu, o pel conflicte de poder entre tots dos nivells de govern. Em refereixo a la potestat d'esmena. Per què calgué preveure aquesta potestat, quins en són la naturalesa i el caràcter, per què es modificà tal com és, i si és segur i suficient assolir els objectius que es persegueixen, són qüestions que em proposo analitzar tot seguit.

Com ja s'ha explicat, en el moment de formar una comunitat federal d'estats com aquesta, i d'instituir una constitució i un govern federals com els nostres, un principi fonamental és que un estat només ha d'estar obligat per la seva ratificació i adopció independents. El principi està essencialment connectat amb la independència i la sobirania dels diversos estats. Com que els diversos estats, en una comunitat com aquesta, amb una constitució i un govern com aquests, conservaren la independència i la sobirania separades, se seguia que el pacte que acordaven no es podia alterar ni modificar, de cap manera, excepte amb l'assentiment unànime de totes les parts, llevat que una disposició autoritzés una altra cosa. Però hi havia fortes objeccions a requerir el consentiment de tots per fer modificacions o canvis a la Constitució. Els qui la crearen no eren tan vanitosos per suposar que havien elaborat un instrument perfecte, ni tan ignorants per no veure que, per perfecte que pogués ésser, els trastorns i els desordres causats pel temps, les circumstàncies i els elements conflictius del mateix sistema farien necessàries les esmenes. Però deixar-ho, sense incloure alguna disposició especial amb vista a aquest objectiu, hauria representat en efecte deixar que qualsevol dels estats impedís les esmenes; cosa que, a la pràctica, gairebé hauria equivalgut a deixar-los sense cap poder d'esmena, a desgrat de la seva necessitat. Per això, es

féu notar a la convenció que calia introduir alguna disposició especial que regulés la introducció d'esmenes a la Constitució.

Hi havia diversitat d'opinions quant a la naturalesa i el caràcter de la potestat d'esmena. Tots coincidien que havia d'ésser una modificació de la potestat creativa original, que aprovà i instituí les constitucions i els governs separats dels diversos estats, que només podien aprovar-se i instituir-se en virtut d'ella; o, per expressar-ho d'una altra manera més explícita: que calia que les esmenes sorgissin de la decisió dels diversos estats, votant com a estats —cadascun amb el valor d'un—, i no de la decisió del govern. Però hi havia gran diversitat de parers quant al *nombre* d'estats que havien de coincidir, o d'estar d'acord, per tal de fer l'esmena. Primer es requerí el consentiment de tots els estats. Això anà seguit d'una moció d'esmena que requeria *dues terceres parts*, que fou rebutjada per una majoria considerable. Després es proposà que requerís la coincidència de *tres quartes parts*, cosa en què hi hagué acord i que finalment s'adoptà sense discrepàncies.

Per entendre plenament els motius d'aquesta modificació de la potestat creativa original, sobre l'exigència d'una coincidència de tres quartes parts per introduir una esmena, caldrà fer referència a una altra part de les mesures de la convenció, íntimament connectades amb aquesta qüestió. Em refereixo a la que es refereix a la qüestió del nombre d'estats requerits per ratificar la Constitució, abans que sigui vinculant entre els que la ratifiquin. És essencial declarar que, tot i que l'article de les ratificacions, que sorgí d'aquestes mesures, és l'últim de la Constitució, fou finalment acordat i adoptat abans que l'article de les esmenes, i que sens dubte tingué una influència força considerable a l'hora de determinar el nombre d'estats necessari per a aquest propòsit.

Hi hagué, amb relació a tots dos, una gran diversitat d'opinió pel que fa al nombre necessari d'estats. Excepte un estat, tots estigueren d'acord que no s'havia d'exigir la unanimitat plena; però la majoria es dividí quant al nombre que s'havia de requerir. Un dels dirigents més destacats del partit que originalment volia un govern nacional, estava a favor d'exigir només una majoria simple dels estats. Un altre, no menys distingit, estava a favor de la mateixa proposta, però modificada de manera que requerís una majoria que contingués, també, una majoria de la població completa de tots els estats; i, si això no es complia, de tants estats addicionals com fos necessari per compensar la deficiència. D'altra banda, els membres més destacats del partit favorable a un govern federal s'inclinaven per un nombre més gran. Un dels més influents arribà a requerir deu estats, una moció sobre la qual la convenció es dividí gairebé per meitats. Finalment s'acordà la quantitat de nou, que constituïa *tres quartes parts* de tots els estats representats a la convenció, i, tan a prop com era possible de tots els estats que constituïen la Unió.

Cal explicar per què es refusaren les primeres propostes i finalment se n'acordaren les darreres. La primera proposta, que exigia la ratificació de tots els estats abans que la Constitució esdevingués vinculant entre els que la ratifiquessin, fou rebutjada, sens dubte, perquè es considerà poc raonable establir que el destí dels altres depengués de la voluntat d'un sol estat. La convenció actuà sota la pressió d'exigències molt fortes. La confederació havia fracassat, i era absolutament necessari que es fes quelcom per salvar el crèdit de la Unió, i protegir-la de la confusió i l'anarquia. La proposta de la constitució i del govern que es va adoptar era l'única en la qual hi podia haver acord; i el destí del país semblava dependre de la ratificació dels estats. En aquesta situació, semblava massa

arriscat posar en mans d'un sol estat la possibilitat de refusar-la. Res que no fos aquesta pressió tan gran podia justificar una llei que representava un canvi tan gran en els Articles de la Confederació, que disposaven explícitament que no es podia fer cap modificació en cap d'ells, «si no és que aquesta modificació és acordada en un congrés dels Estats Units, i després és confirmada per les assemblees legislatives de tots i cadascun dels estats».

El refús de l'altra proposta, que requeria una simple majoria dels estats perquè fos vinculant entre els estats que la ratifiquessin, no demana gaires explicacions. Exposava els estats al risc de formar no una, sinó dues Unions; o, si això s'havia d'evitar, forçant els altres estats a afegir-s'hi a contracor, sota la força de les circumstàncies, posava en perill l'harmonia i la durada de la unió, i la constitució i el govern proposats. A més, hauria indicat una indiferència massa gran davant l'estipulació continguda als Articles de la Confederació suara esmentats.

Ara cal explicar per què es va acordar el nombre concret, entre aquests dos extrems. Un dels motius, sens dubte, es troba en el fet que els Articles de la Confederació aleshores existents requerien el consentiment de nou estats per donar validesa a moltes de les lleis del seu Congrés; entre les quals, les lleis que declaraven la guerra, les que concedien patents de cors en temps de pau i emetien bitllets o manllevaven diners a crèdit dels Estats Units. L'objectiu d'exigir una majoria tan gran era protegir dels abusos d'aquestes potestats i de les altres grans i delicades que contenia la disposició. Una simple majoria dels estats era massa escassa per confiar-li aquestes potestats i, perquè l'atribució fos més segura, es requeria el consentiment de nou estats, que aleshores era poc menys de les *tres quartes parts* del nombre total. El precedent, i la ma-

teixa consideració que induí les assemblees legislatives de tots els estats a avenir-s'hi, en adoptar els Articles de la Confederació, devia tenir de ben segur molt pes a l'hora de determinar quin nombre d'estats havia de ratificar la Constitució abans que aquesta esdevingués vinculant entre ells. Si les assemblees legislatives de tots els estats havien cregut unànimement que era ben raonable que les lleis amb més importància i delicades de l'anterior congrés, quan fossin acceptades a nou o més estats, havien de tenir l'aquiescència dels altres, era ben natural que als membres de la convenció no els semblés absurd exigir el mateix nombre per donar validesa a la Constitució que el que hi havia hagut entre ells, i deixar als altres la decisió de si la ratificaven o no. Nou, o *tres quartes parts* de la totalitat, es considerà inqüestionablement una garantia segura i suficient contra l'opressió i l'abús, tant en les lleis superiors de la confederació com en l'establiment de la Constitució entre els estats que la ratificaven. I és igualment cert que un nombre més petit no es considerà ni segur ni suficient.

La força d'aquests precedents, combinada amb els motius per adoptar-los, havia de tenir un gran pes a l'hora de determinar el nombre proporcional exigit per introduir esmenes a la Constitució. De fet, després de determinar la proporció en la disposició destinada a ratificar la Constitució, semblava seguir que es requeria la mateixa proporció en la disposició per esmenar-la. Fóra difícil justificar per què la proporció havia d'ésser diferent en tots dos casos; i per què, si es requerien *tres quartes parts* en el primer, no es requerien també en l'altre. Si hagués estat poc raonable i incorrecte en l'un que un nombre escàs d'estats, proporcionalment, pogués, a còpia d'obstinació, impedir que els altres creessin una constitució, ho hauria estat igualment, i per la mateixa raó, que la mateixa proporció hagués disposat del poder d'impedir esmenes,

que fins i tot podrien ser molt necessàries per al bon funcionament i seguretat del sistema. Així, de nou, si hagués estat perillós i incorrecte permetre a una simple majoria dels estats, o a una proporció inferior a la requerida, fer la Constitució vinculant entre els estats que la ratificaven, no ho hauria estat menys permetre que aquest nombre o proporció l'esmenés. Tots dos assumptes estan, en veritat, molt lligats, i parteixen, en tot moment, del mateix principi: això explica que hi hagués la mateixa diversitat d'opinió entre els dos partits a la convenció amb relació a tots dos, i l'adopció de la mateixa proporció d'estats en cadascun. Dic la mateixa proporció, perquè encara que nou estats eren força menys que *tres quartes parts* del nombre total quan es ratificà la Constitució, s'exigí aquesta proporció dels estats per tal d'esmenar-la (sense fer cas d'una fracció inconsiderable) a causa de la facilitat de la seva aplicació.

Però independentment d'aquestes consideracions, hi havia motius contundents per adoptar aquesta proporció en disposar una potestat d'introduir esmenes. Era com a mínim tan necessari protegir d'un excés de facilitat com d'un excés de dificultat. Si requerir el consentiment de tots els estats per a aquest propòsit equivalia, en efecte, a impedir esmenes que el temps o canvis de circumstàncies revelarien necessàries, d'altra banda requerir només una majoria simple, o un nombre ben petit en proporció a la totalitat, exposaria la Constitució a esmenes precipitades, irreflexives i fins i tot sinistres per part del grup dominant en un moment concret. Si el primer li donava un excés d'immobilitat, l'altre el privava de qualsevol estabilitat. Dels dos, el segon seria més perillós que no el primer. Eliminaria els fins d'una constitució, considerada com a norma fonamental. De fet, implicaria una absurditat evident, exigir la ratificació separada de nous estats per

tal que la Constitució fos vinculant com entre ells, i disposar que una majoria simple d'estats, o fins i tot una de petita, en comparació amb el nombre total, disposés del poder d'esmenar-la com li semblés, així que entrés en vigor. Fóra difícil trobar cap altra proporció més ben concebuda per evitar aquesta absurditat i, alhora, les dificultats implícites en l'altre extrem, que la que adoptà la convenció. Alhora que proporciona una facilitat suficient, protegeix contra un excés en l'esmena de la Constitució, i així uneix l'estabilitat amb la capacitat d'adaptar-se a tots els canvis d'aquesta mena que puguin sorgir, i combina tots els requisits necessaris en la potestat d'esmena. És ben difícil dubtar que aquests motius combinats, la convicció que la proporció posseïa tots els requisits per a aquesta potestat en un grau superior que cap altra, amb la força dels dos precedents explicats més amunt, induí la convenció a adoptar-la.

Si posseeix aquests, posseeix tots els requisits, és clar, per fer que la potestat sigui alhora segura en si mateixa i suficient per assolir els objectius amb vista als quals es creà. És segura perquè la proporció resulta prou gran per impedir que una part dominant de la Unió, o una combinació dels estats, se serveixi de la potestat d'introduir esmenes com a instrument per introduir a la Constitució canvis adversos als interessos i drets de la part més feble de la Unió, o d'una minoria dels estats. Potser en aquest aspecte no és tan perfectament segura com ho seria en l'estat immodificat en què aprovà i instituí la Constitució; però, en tots els sentits pràctics, se la considera segura com a potestat d'*esmena*. És difícil concebre un cas en què una part tan gran com *tres quartes parts* dels estats tractés d'introduir, mitjançant una esmena, una potestat que en comptes de millorar i perfeccionar la Constitució, privés la restant *quarta part* de qualsevol dret que li pertanyés essen-

cialment com a membre de la Unió, o estigués clarament encaminada a oprimir-la. Hi ha moltes potestats que una combinació dominant d'estats assumiria per *interpretació*, i empraria per tal de beneficiar-se'n, però que no gosarien proposar d'introduir com a esmenes. Però fins i tot si s'aconseguís inserir una esmena amb aquest propòsit, el cas no seria irremeiable, tal com es demostrarà en el lloc adequat.

Dic una proporció tan gran com *tres quartes parts* perquè com més gran sigui la proporció necessària, menys perill hi ha que la potestat s'utilitzi per oprimir i beneficiar-se. El motiu n'és clar. Amb l'augment de la proporció, s'augmenta la dificultat d'usar-la així, mentre que es disminueixen els al·licients en la mateixa proporció. La primera s'augmenta perquè la dificultat de formar associacions per a aquest propòsit creix amb l'increment del nombre que s'ha de combinar; i els segons disminueixen perquè com més gran és el nombre que es vol beneficiar, i menor és el nombre que cal oprimir per aconseguir-ho, menys són els al·licients per a l'opressió. Per això, augmentant la proporció, el nombre de possibles beneficiats es pot augmentar tant, i el nombre dels oprimits es pot reduir tant, que l'intent no val la pena; i aleshores el motiu per oprimir, així com per abusar del poder, desapareix, és clar.

Però si *tres quartes parts* forneixen una proporció segura quant a la introducció de canvis a la Constitució, amb la categoria d'esmenes, per part del grup dominant a la Unió, amb vista a oprimir el més feble per beneficiar-se, la proporció és igualment segura amb relació al perill oposat, ja que ofereix una protecció suficient contra l'aliança d'uns quants estats per impedir que la resta faci esmenes necessàries per preservar-la o perfeccionar-la. Així doncs, protegeix dels perills als quals una proporció inferior o superior podria exposar el sistema.

No és menys suficient que segur per assolir l'objectiu que es persegueix. Com a modificació del poder que aprovà i instituí el sistema, l'autoritat n'és per damunt de totes les altres, excepte d'ella mateixa en la seva forma simple i absoluta. Dins el seu àmbit adequat —el de *reformar* la Constitució— totes les altres estan subjectes al seu control, i les pot modificar, canviar i alterar a voluntat. En aquest àmbit representa de debò la intenció de la potestat de la qual és una modificació, quan aprovà i instituí la Constitució, pel que fa als límits en què el sistema es podia estendre de manera segura i adequada, i més enllà dels quals no podia. La mateixa saviesa que en ratificar la Constitució veié la necessitat de crear tanta harmonia com fos possible també veié la necessitat de preservar-la un cop entrés en funcionament; i per tant exigí la mateixa proporció d'estats tant per reformar-la com per ratificar-la, abans que pogués ésser vinculant entre els estats que la ratificaven. Veié que si hi havia perill de *massa poca* unió també n'hi havia de *massa* unió (si se'm permet expressar-me així), i que, si una cosa causava feblesa, l'altra menava a la discòrdia i l'alienació. Per protegir-se de tots dos extrems, modificà la potestat de reforma, i així preservar l'equilibri de les potestats del sistema tal com s'havia instituït originalment, fins allà on podia arribar la creació humana.

I així el poder que, en la seva forma simple i absoluta, fou el creador, esdevé en aquesta forma modificada el protector del sistema. Amb cap altre model, ni en cap altra forma, es podrien executar amb seguretat i eficiència les altes funcions que pertanyen a aquest caràcter, i amb cap altre es podria preservar el sistema. Entès correctament, és la *vis medicatrix* del sistema, el gran poder reparador, guaridor i conservador, concebut per remeiar-ne els desordres, en siguin quines en siguin les causes: errors o defectes originals de la mateixa Constitu-

ció, o els efectes del temps i el canvi de circumstàncies, o conflictes entre les seves parts, incloent-hi entre els governs coordinats. Només amb aquesta potestat es pot preservar l'equilibri dels diversos poders i divisions del sistema, i només amb ella es pot impedir que els més forts envaeixin i acabin absorbint els més febles. Pel que fa a aquest objectiu, tal com s'ha demostrat, és del tot segur i suficient. En executar les seves altes funcions, actua no com un poder judicial, sinó en el paper molt més elevat i autoritzat d'una potestat de *reforma:* l'única en què aquesta pot funcionar. És en aquest caràcter que pot introduir esmenes la Constitució, a còpia de modificar-ne les disposicions existents, o en cas d'un conflicte de poders, sigui entre el govern federal i un dels estatals, o entre el primer i un estat que s'interposi, declarant amb autoritat quin és constitucional.

Després d'explicar la naturalesa i l'objectiu de la potestat de reforma constitucional i mostrar-ne la seguretat i suficiència amb relació a l'objectiu amb vista al qual es creà, procediré tot seguit a mostrar que el govern federal té el deure de recórrer-hi si es produeix qualsevol trastorn o desordre perillós arran del veto mutu dels dos governs, o de la interposició d'un estat,[67] en el seu caràcter sobirà, per aturar una llei seva, en cas que cap altre remei pogués fer front a la dificultat.

Per tal de formar-nos una concepció clara de la veritable justificació i raó d'aquest deure, cal partir de la premissa que és difícil concebre un cas en què es pogués produir un conflicte de poder entre el govern d'un estat, o el mateix estat en el seu caràcter sobirà, i el govern federal, en què el primer no es trobés en minoria respecte els estats i la seva població, calculada en xifres federals; i, és clar, el segon en una majoria en

67 Vegeu la nota 65. (N. de l'e.)

tots dos aspectes. El motiu n'és evident. Si fos a l'inrevés, el remei s'aplicaria de seguida a través del govern federal, mitjançant una revocació de la llei que instaurava la potestat—, i la disputa es resoldria cedint davant l'estat. Si això és així, el conflicte, sempre que es produeixi, ha d'ésser entre les potestats reservades i les delegades; les segones, amb el suport d'una majoria tant dels estats com de la seva població, reclamarien el dret d'exercir la facultat; i les primeres, amb el suport d'un estat que en constituiria un de la minoria (si més no pel que fa a la potestat en disputa) que negarien la reivindicació.

Ara, és ben clar i demostrat el principi que el grup que reclama el dret a exercir una potestat està obligat a fer-se valer, enfront del partit que nega el dret; i que, si hi hagués una autoritat superior a totes dues que pogués resoldre la qüestió entre ells, en aquest cas, no té dret a imposar el seu parer en virtut de la seva pròpia autoritat, sinó que està obligat a apel·lar al tribunal creat, segons les formes prescrites, i a instituir i afirmar el seu dret en virtut de l'autoritat d'aquest.

Si un principi tan clar i establert requerís confirmació, en un cas com el que hem suposat, es pot trobar en el fet que totes les potestats del govern federal estan definides i especificades a la Constitució, mentre que les pertanyents als estats inclouen tota la massa de potestats restants, sense definir ni especificar. Per tant, en un conflicte de potestats entre tots dos, la presumpció és a favor del segon, i contra el primer; i, així, està doblement obligat a establir la potestat en disputa a través de l'autoritat nomenada, abans que pugui passar a exercir-la legítimament.

Però encara que aquestes raons puguin ésser concloents, n'hi ha d'altres que no ho són menys. Entre aquestes, es pot indicar que en aquests conflictes el govern federal, que forma part de la majoria, pot recórrer quan vulgui a la potestat de

reforma constitucional; mentre que l'estat, que forma part de la minoria, no ho pot fer de cap manera. El motiu n'és clar. Fer-ho requereix, de la part de l'estat, més d'una simple majoria. Fóra absurd, doncs, transferir el deure del grup de la majoria, que té la potestat, al de la minoria, que no la té; i això, a més, quan amb aquesta majoria, la disputa per la potestat es podria resoldre a favor seu, amb més facilitat i rapidesa, a través del mateix govern federal.

Encara hi ha un altre motiu, si no més concloent, sí d'una importància més profunda. El govern federal no recorrerà mai al poder de reforma constitucional, en cas de conflicte, si no s'hi veu obligat; mai per pròpia voluntat, excepte per ampliar les potestats que ha usurpat mitjançant interpretació. L'únic mitjà amb què se'l pot obligar a recórrer-hi el constitueixen les potestats negatives de la Constitució —i sobretot, pel que fa a les potestats reservades als estats—, i la interposició d'un estat.[68] Però transferir el deure d'un mateix als estats comportaria, necessàriament i pel què fa als interessos dels estats, que el govern federal exerciria plenament i tranquil·lament la potestat en disputa fins que es recorregués al procés d'esmena i s'aprovés, mentre que si el deure no es transferís i s'exercís, s'hauria de suspendre l'exercici de la potestat en disputa a l'espera de l'inici del procés de reforma i de l'aprovació de l'esmena a la Constitució. En aquest darrer cas, el govern federal tindria tots els motius per esforçar-se a recórrer-hi i obtenir una acció ràpida i final a favor seu, si fos possible; però en el primer dels casos, seria a l'inrevés. Posaria tots els esforços per impedir que s'iniciés el procés, i frustrar qualsevol acció en aquest sentit. Tampoc no tindria cap dificultat a efectuar el que volgués; de la mateixa manera que fóra impossible per a l'estat,

68 Vegeu la nota 65. (N. de l'e.)

fins i tot sense oposició, aconseguir recórrer-hi, pel motiu que ja s'ha consignat.

L'efecte de tot això seria una revolució en el caràcter del sistema. Destruiria pràcticament la relació d'iguals entre el govern federal i els dels diversos estats en invalidar el veto dels segons en cas de conflicte amb el primer. Substituiria i tornaria substancialment obsoletes no tan sols la potestat de reforma sinó l'original potestat sobirana dels diversos estats, com a parts del pacte constitucional, en deixar-los sense efecte també a ells; i, així, elevaria el govern federal a l'autoritat suprema i absoluta del sistema, amb llibertat per assumir, mitjançant interpretació, qualsevol potestat que la cobejança o l'ambició d'un grup o facció dominant pogués desitjar.

En poques paraules, transformaria el govern federal en un de nacional per damunt dels altres, contra la intenció declarada dels seus creadors, el significat clar de la mateixa Constitució i l'enteniment del poble dels estats quan la ratificaren i adoptaren. Aquest resultat és, en si, l'argument més fort i concloent contra la posició. Si no n'hi hagués cap altre, tot sol seria més que suficient per demostrar que el govern federal té el deure d'invocar l'acció de la potestat de reforma, en proposar una esmena declaratòria que argumenti la potestat que reclama, segons les formes prescrites a la Constitució; i, si fracassa, renunciar a la potestat.

D'altra banda, si aconseguís aprovar l'esmena, la llei del govern de l'estat que causà el conflicte i funcionà com a veto sobre la llei del govern federal, en tots els casos seria anul·lada; i la federal seria operativa dins els seus límits. Però el resultat és diferent en alguns aspectes en cas que un estat, actuant en el seu caràcter sobirà, i com a part del pacte constitucional, s'interposi i declari que una llei del govern federal no està autoritzada per la Constitució i per tant és nul·la i in-

vàlida. En aquest cas, si la llei federal es trobés fonamentada sobre una potestat coherent amb el caràcter de la Constitució, els fins amb vista als quals s'instituí, i la naturalesa del nostre sistema de govern; o, més breument, si quedés dins l'àmbit de la potestat de reforma, l'estat estaria obligat a acatar-la per l'obligació solemne que va contreure en ratificar la Constitució. Però si transcendeix els límits de la potestat de reforma, és incoherent amb el caràcter de la Constitució i els fins amb vista als quals s'instituí, o amb la naturalesa del sistema, el resultat és diferent. En aquest cas, l'estat no està obligat a acatar-la. Pot triar si se separarà o no de la Unió. Ha d'optar per una de les dues vies. Negar-se a acatar-la equivaldria a la secessió: pel què fa als altres estats, passaria a ser un estat estranger en la mateixa mesura que si hagués empès una acció secessionista per activa. Ningú que consideri la Constitució un pacte no pot negar, amb cap pretensió raonable, que un estat, com a part del pacte constitucional, té el dret a separar-se —actuant en la mateixa qualitat en què ratificà la Constitució—, si la potestat de reforma introduís una altra potestat que modifiqués radicalment el caràcter de la Constitució, o la naturalesa del sistema; o si la primera no complís les finalitats per a les quals s'instituí. Això se segueix necessàriament de la naturalesa d'un pacte, en què les parts són sobiranes; i, és clar, no poden apel·lar a cap autoritat superior. És igualment clar que l'efecte de la secessió fóra el de considerar-lo un estat estranger pel què fa als altres estats. No ho és menys que el faria (no als seus ciutadans *individualment*) responsable davant d'ells, en aquesta qualitat. Tot això se segueix, necessàriament, de la naturalesa d'un pacte entre parts sobiranes.

En cas que l'estat l'acati, tant si la potestat reclamada es troba dins l'àmbit de la potestat de reforma com si se'n troba

fora, cal fer-ho rescindint la llei en virtut de la qual interposà la seva autoritat i declarà que la llei del govern federal no estava autoritzada per la Constitució, i per tant era nul·la i invàlida; i això darrer també en virtut de la mateixa autoritat que l'aprovà. El motiu és que, fins que no s'hagi fet això, la llei estatal continua essent vinculant per als seus ciutadans. Pel què fa a aquests, l'estat, com a part del pacte constitucional, té el dret, en darrera instància, i actuant en la mateixa qualitat en què ratificà la Constitució, de determinar fins a quins límits s'estenen les seves potestats, i fins a quin punt els ciutadans estan obligats a respectar i obeir la Constitució i les lleis fetes sota la seva autoritat. Estan obligats a obeir-les només perquè l'estat, al qual deuen lleialtat, en ratificar la Constitució, va aprovar-la i establir-la com a pròpia; exactament en virtut de la mateixa manera que va instituir la seva constitució i govern. Els ciutadans deuen *obediència* a tots dos, perquè el seu estat els manà que obeïssin; però no deuen *lleialtat* a cap dels dos, ja que la sobirania, segons un principi fonamental del nostre sistema, rau en el *poble*, i no en el *govern*. La mateixa autoritat que manava *obediència* té el dret, en tots dos casos, de determinar, pel que fa a ells, el grau en què estan obligats a obeir; i aquesta determinació resta vinculant fins que no la rescindeixi l'autoritat que la pronuncià i declarà.

Amb això he conclòs l'anàlisi de la qüestió de quins mitjans proporciona la Constitució, o el sistema mateix, per preservar la divisió entre les potestats delegades i les reservades. En el seu desenvolupament he demostrat que el govern federal no conté, en el seu si, o en la seva organització, cap disposició que pugui impedir que les potestats delegades envaeixin les potestats reservades als diversos estats, i que l'únic mitjà que proporciona el sistema mateix per oposar-se a invasions

són els vetos respectius de tots dos governs quan s'aprovin lleis que entrin en conflicte amb l'abast de les potestats respectives; i la interposició d'un estat en el seu caràcter sobirà, com a part del pacte constitucional, enfront d'una llei inconstitucional del govern federal. També s'ha demostrat que aquests dos mitjans són suficients per restringir l'acció del govern federal al seu àmbit adequat; i que, si menessin a qualsevol trastorn o desordre perillós, la potestat d'introduir esmenes constitucionals preveu mecanismes abundants i segurs per a la seva correcció. Allò que cal considerar ara és quin ha d'ésser el resultat si es permet que el govern federal operi sense aquests mitjans exteriors de contenció.

S'ha demostrat que la força del govern federal, com a representant de les potestats delegades, i amb el suport, com ha d'ésser el cas habitual, d'una majoria dels estats i de la seva població, calculada en xifres federals, és superior a la dels estats que se li oposin i la seva població. Però la superioritat de la força no és més certa que la conseqüència: que envairà, si se li permet decidir en darrera instància sobre l'abast de les seves pròpies potestats, les potestats alienes, i imposarà les seves pròpies decisions, sense cap mitjà adequat per limitar-lo a l'àmbit que se li ha assignat. I envairia, perquè l'aliança d'estats i població dominant que pot controlar-lo en un moment determinat tindria tots els al·licients per fer-ho, ja que augmentaria el seu poder i els mitjans de beneficiar-se'n. I les invasions no cessarien fins a absorbir totes les potestats reservades, les reservades al poble dels diversos estats en el seu caràcter sobirà així com les delegades als respectius governs separats; perquè els mateixos motius poderosos que induïren el primer pas es mantindrien fins que la totalitat quedés concentrada en el govern federal. Les restriccions i limitacions escrites de la Constitució no oposarien cap resistència efectiva. Serien

totes minades gradualment pel procés lent i segur d'interpretació, que prosseguiria fins que el mateix instrument no tingués més força ni validesa que una llei ordinària del Congrés, ni més respecte. La interpretació oposada de la minoria esdevindria objecte de ridícul i menyspreu, com a simple abstracció, fins que desaparegués l'oposició a qualsevol invasió. I els efectes no acabarien amb l'absorció de les potestats reservades.

Mentre aquest procés es dugués a terme, la divisió de poders del mateix govern federal en resultaria afectada, i es trastocaria l'equilibri. La branca legislativa seria la primera a sentir-ne la influència, i a acumular autoritat, a còpia d'invasions, ja que el Congrés, com a òrgan de les potestats delegades, posseeix en virtut d'una disposició explícita de la Constitució totes les potestats discrecionals del govern. Cap dels altres dos no pot exercir constitucionalment cap potestat que no li hagi delegat explícitament la Constitució o hagi proporcionat una llei. De manera que, sempre que el Congrés es mantingués fidel a la seva comesa, cap dels altres no podria envair-lo, ja que els funcionaris de totes dues branques són responsables davant seu, a través de la potestat de presentar acusacions contra alts càrrecs; per això l'agressió ha de començar en ell, o amb el seu permís. Però totes les invasions que pogués efectuar acabarien reportant un benefici no per a ell, sinó per al president, com a cap de la branca executiva. Tota ampliació de les potestats del govern que es pogués dur a terme, tota mesura que es pogués adoptar per beneficiar l'aliança dominant que pogués controlar el govern en un moment determinat, per força hauria d'ampliar, en més o menys grau, la seva ascendència i influència. Amb aquesta ampliació, el motiu per obtenir la possessió del control del govern, per tal de gaudir dels seus càrrecs i emoluments, a desgrat de totes les conside-

racions de principis o de política, seria cada cop més fort, fins que a l'últim quedaria tot sol, com a motiu destacat i abassegador. I, per continuar resseguint aquest procés fatal, en la mateixa proporció que aquest motiu, l'elecció del president seria, cada cop més, la qüestió decisiva, fins al punt que totes les altres es considerarien subordinades a aquesta. Però quan aquesta es destaqués cada cop més de totes les altres, les aliances de partits, i l'organització i la disciplina d'aquests, esdevindrien més concentrades i rigoroses, i el seu control sobre l'opinió i l'acció individuals més decisiu i, junt amb aquest, el control del president, com a cap del partit dominant. Quan aquest darrer augmentés fins al grau que el president, com a cap, exercís, a través dels òrgans i de la maquinària del partit, una influència suficient sobre els electors dels membres del Congrés que pertanyessin al seu partit perquè l'elecció depengués, no de la fidelitat a la Constitució o al país, sinó a la devoció i submissió al partit i als interessos del partit, el poder del president esdevindria absolut. Aleshores deixarien, a la pràctica, de representar el poble. No serien responsables davant el poble, sinó davant el president, o davant qui pogués controlar-lo i utilitzar-lo com a instrument. L'executiu, en aquesta fase, esdevindria absolut pel que fa al partit en el poder. Controlaria l'acció del partit dominant tan efectivament com si fos un magistrat suprem hereditari, i com si posseís les seves potestats, si no més; i no trigaria gaire en arribar el temps en què el càrrec de president deixaria d'elegir-se, o en què la persona qui l'ocupés, o el seu partit, se servirien d'una elecció controvertida, o de la corrupció i la violència pagades relacionades amb una elecció, com a pretext per mantenir-s'hi després que expirés el període assignat.

Aquest seria el resultat si es permetés que el procés d'absorció progressés naturalment, a través de totes les seves fases.

Les causes que controlarien els fets són tan fixes i certes com qualsevol del món físic. Però no és probable que es permetés que fessin el seu curs natural, sense noses. En un país d'una extensió i una diversitat d'interessos tan enormes com el nostre, els partits han de tenir en alguna mesura, en totes les seves etapes, com ja he demostrat, un caràcter grupal o de facció. Les lleis que en controlen la formació ho motiven necessàriament. Tal com s'ha dit, la distància sempre afebleix, i la proximitat —quan no hi ha una causa equilibradora— sempre reforça els sentiments socials i solidaris. La igualtat d'interessos i la semblança d'hàbits i caràcter faciliten que aquells que estan a prop s'associïn i formin un partit més que no aquells que estan en llocs remots. En les primeres fases del govern, quan els principis eren més dominants, els efectes d'aquestes causes no eren tan perceptibles, ni la influència tan gran. Però a mesura que s'incrementa la violència partidista, i els esforços dels partits se sumeixen en una simple lluita per obtenir els honors i els emoluments del govern, la tendència a apel·lar a sentiments, interessos i prejudicis locals serà cada cop més forta, fins que, a l'últim, els partits hagin d'assumir un caràcter decididament facciós. Quan s'arribi a aquest punt, i quan les dues majories que controlen el govern federal se centrin en la mateixa facció, i totes les potestats del sistema sencer s'uneixin literalment en la branca executiva, la facció dominant serà la governant, i l'altra la subordinada, tant com si es tractés d'una província dependent, sense cap participació real en el govern. La condició en seria encara pitjor, perquè la participació nominal en les lleis del govern no li reportaria mitjans per protegir-se, quan els interessos de la facció dominant i governant entressin en conflicte amb els seus, alhora que n'encobriria la submissió, i per tant, l'induiria a suportar injustícies que altrament no to-

leraria. En aquesta situació, sorgirien descontentament, alienació i hostilitat de sentiments entre les faccions, seguits de discòrdia, desordre, convulsions i, força probablement, un trastorn del sistema.

S'ha d'arribar a un o altre d'aquests resultats si es deixa que el govern federal determini, de manera concloent i en darrer terme, l'abast de les seves potestats. Com que no tindria una resposta suficient, exterior a si mateix, s'haurà de moure necessàriament en la direcció assenyalada per la tendència inherent del seu caràcter i posició. Com a govern constitucional i popular, tendirà, en primer lloc, a una forma absoluta, sota el control de la majoria, i, finalment, a la més simple d'aquestes formes, la de l'individu únic i exempt de responsabilitats. Com a govern federal estès sobre un territori enorme, tendirà, en primer lloc, a formar partits facciosos i a concentrar tot el poder en la part més forta i, a continuació, al conflicte entre les parts, i al trastorn del sistema sencer. En el cas suposat, s'ha d'arribar a una cosa o a l'altra. Les lleis que el governarien són fixes i certes. L'únic dubte seria *quina*, i *en quin moment*. Tota la resta és tan certa com el futur, si no la modifiquen causes exteriors al sistema.

Tan forta és la tendència del govern en la direcció assignada —si es deixa tot sol— que tan sols les negatives més fortes, exteriors a ell, poden contrarestar-lo i aturar-lo efectivament. Aquestes, per la naturalesa del sistema, només poden trobar-se en la capacitat de veto atorgada a tots dos governs i en la capacitat d'interposició dels estats, segons s'ha explicat: la primera per protegir les potestats que el poble dels diversos estats delegà als respectius governs estatals separats, i la segona, per protegir les potestats que el poble dels diversos estats, en delegar potestats a tots dos governs, es reservà explícitament per a si mateix. L'objectiu de la potestat de veto

és protegir les diverses parts o grups d'interessos de la comunitat respecte als altres. La nostra és una comunitat federal, els estats de la qual formen les parts constituents. Es reservaren per a si mateixos, individualment, les potestats no delegades al govern federal o comú; però en un caràcter doble, que incloïa el de governs separats i el de pobles diversos en la seva qualitat sobirana. Però quan les potestats del govern es divideixen, només la capacitat de veto pot protegir les assignades al més feble enfront del més fort, o les parts de la comunitat entre si. El partit que ostenta el poder és l'interessat a protegir-lo, i només a aquest partit se'n pot confiar la defensa amb seguretat. Confiar-lo, en aquest cas, al partit interessat a absorbir-lo, i posseïdor d'una força més que suficient per fer-ho, és, com s'ha demostrat, confiar l'anyell a la custòdia del llop.

Tampoc no se'n pot concebre cap altre de tan adequat, segur o eficient com les dues possibilitats de veto que proporciona el sistema. Són adequades al caràcter doble de l'estat, al qual es reserven les potestats no delegades. S'ha demostrat que són segures i suficients, si es fan entrar en acció. Sense aquestes, no servirien de gaire res totes les altres disposicions: com ara el dret de sufragi, les constitucions escrites, la divisió de poders del govern en tres branques separades i independents, la formació del poble en estats individuals i independents i la llibertat de premsa i d'expressió. Tots són valuosos. Poden retardar la progressió del govern cap a la seva fi definitiva, però sense les dues potestats de veto, no la poden aturar, i res que no siguin aquestes no pot preservar l'equilibri del sistema. Sense elles el govern federal aniria absorbint gradualment totes les altres potestats, o aquestes serien substituïdes o es tornarien obsoletes. Restaria com l'única potestat essencial, i com l'únic òrgan d'una comunitat consolidada.

Si ara passem d'aquest aspecte a l'altre del tema, en què aquestes potestats negatives entren en plena acció per tal de contrarestar la tendència del govern federal a substituir i absorbir les potestats del sistema, el contrast serà sorprenent. En comptes d'afeblir el govern a còpia de contrarestar-ne les tendències i limitar-lo al seu àmbit adequat, el tornarien molt més poderós. Un govern fort, en comptes d'afeblir-se, es reforça molt amb una negativa de força proporcional. Pot perdre-hi una mica en rapidesa d'actuació, en convocatòria de la força física del país, però hi guanya molt en força moral. La seguretat que proporcionaria a totes les diverses parts i grups d'interessos del país, la tranquil·litat que no abusaria de les potestats que se li haguessin confiat, i l'harmonia i la unanimitat resultants de la convicció que cap facció ni grup d'interessos en podria oprimir un altre posarien, en cas d'emergència, tots els recursos de la Unió, morals i físics, a disposició del govern, i li atorgarien una força que no es podria adquirir mai amb l'extensió de les seves potestats més enllà dels límits assignats. De fet, només gràcies a aquesta confiança i unanimitat un govern pot superar les onades i capejar els temporals que el vaixell de l'estat troba sovint en el seu avanç. Com més forta és la pressió del vapor, si la caldera té una força proporcional, la nau enfila amb més seguretat l'ona i desafia la tempesta.

Tampoc no hi ha cap raó justa per témer que el govern federal pugui perdre cap potestat que li pertanyi legítimament, o que desitgi conservar, pel fet d'haver de recórrer a la potestat d'esmena constitucional, quan es fa necessari a causa d'un conflicte entre ell i qualsevol estat, o en cas de la interposició d'un estat. No hi pot haver de cap manera un problema en aquest sentit, mentre continuïn movent-los els mateixos sentiments i motius que els induïren a ratificar i adoptar voluntà-

riament la Constitució per unanimitat. Mentre es conservin, no hi pot haver cap risc a posar allò que tots adoptaren lliurement i unànimement en mans de tres quartes parts dels estats perquè ho protegeixin i ho preservin. Tampoc no hi pot haver cap raó justa per témer que aquests sentiments i motius experimentin algun canvi, mentre la Constitució compleixi els fins amb vista als quals fou aprovada i instituïda, a saber: que tots i cadascun gaudeixin, amb més perfecció i seguretat, de llibertat, pau, tranquil·litat i exempció de perills, tant interns com externs, i de totes les altres benediccions relacionades amb els respectius drets i avantatges. Fou un greu error suposar que els estats establirien naturalment una relació d'hostilitat amb el govern federal, o que tindrien una disposició a disminuir-ne el poder o afeblir-ne la influència. Es troben naturalment en una relació inversa: es comprometen a mantenir-lo, defensar-lo i protegir-lo. El crearen lliurement i voluntària, per al bé comú de tots i cadascun, i el mantindran i defensaran mentre compleixi aquests objectius. Si no se'n pot confiar el manteniment als seus creadors, no es pot posar amb seguretat en custòdia de cap altra mà.

Però només és possible confinar-lo a l'àmbit que li escau i mantenir-ne les diverses potestats en una situació d'equilibri, segons s'establí originalment, amb la resistència compensatòria dels estats, actuant en el seu caràcter doble, segons s'ha explicat i establert. Tampoc no pot complir els seus fins sense limitar-lo al seu àmbit adequat ni preservar l'equilibri de les seves diverses potestats. Sense això, el govern federal concentraria en si totes les potestats del sistema i esdevindria un instrument en mans de la part dominant dels estats, per beneficiar-se a costa de la resta, tal com també s'ha explicat i establert plenament. Amb la derrota dels fins per als quals s'instituí, els sentiments i els motius que induïren els estats a

instituir-lo canviarien gradualment; i, a l'últim, en donarien lloc a altres de caràcter molt diferent. La part feble i oprimida ho veuria amb desconfiança, gelosia i, al capdavall, aversió i hostilitat, mentre que la forta i més afavorida ho consideraria, no com un mitjà per promoure el bé comú i la seguretat de tots, sinó com un instrument per controlar els més febles i beneficiar-se a costa seva.

Com que només la resistència compensatòria dels estats pot impedir aquest resultat, res que no sigui un ple reconeixement d'aquest mitjà, que és l'únic que els pot oferir aquesta resistència i posar-la lliurement en acció, pot corregir els desordres i evitar els perills que per força produirà una concepció oposada i falsa del sistema, i així restaurar els sentiments i motius que portaren a l'adopció lliure i unànime de la Constitució i el govern federals. Un cop restaurats, es pot tenir tota la confiança en la potestat d'esmena de la Constitució, com la potestat preservadora, reparadora i protectora. No hi hauria cap mena de perill que el govern, emparat en la seva acció, perdés cap potestat que li pertanyés legítimament i que hagués de conservar, ja que no existiria cap motiu ni interès, en cap banda, per desposseir-lo de cap potestat necessària per permetre-li assolir els objectius per als quals fou instituït; o per debilitar indegudament la força de la Unió. En veritat, la potestat d'esmena està modificada de manera que permet donar abundants garanties que la Unió està segura en la seva custòdia, ja que es pensà deliberadament perquè assumís, en tot moment, els límits fins on es podia portar amb seguretat i que no havien de ser superats. Sí que podia, en cas de conflicte amb un dels governs estatals, o en cas que un estat s'interposés, modificar i restringir la potestat controvertida, en estricta conformitat amb el model i l'esperit de la Constitució. Perquè es pot instituir com a principi que el poder i

l'acció de la Unió, en comptes d'augmentar, disminuirien amb el creixement de la seva extensió i població. La causa n'és que, com més gran en sigui l'extensió, i més nombrosos i abundants els membres que la componguin, major serà la diversitat d'interessos, menor la solidaritat entre les parts remotes, menor el coneixement i la consideració dels interessos dels altres i, és clar, menor la *intensitat de la unió* (per dir-ne així), en proporció a la seva seguretat. El mateix principi segons el qual es disposà que no hi hagués més intensitat d'unió que allò que n'acordessin tres quartes parts, s'aplica igualment en totes les fases del creixement i el progrés del país; a saber: que no hi ha d'haver, en cap moment, més que allò que acordés la mateixa proporció. Cal tenir sempre en compte que la Unió pot tenir un poder excessiu, i ésser massa íntima i intensa; i que pot tenir massa poc poder, intimitat i intensitat. Totes dues coses són perilloses. Si en el segon cas la feblesa l'exposa a la dissolució, en el primer l'exuberància de força i el fet que les parts estiguin unides amb massa intimitat l'exposen, com a mínim amb les mateixes opcions, o bé a la fusió en un sol govern[69] o bé al despotisme, d'una banda, o a la ruptura i la destrucció, a causa de la repulsió de les parts, de l'altra. La potestat d'esmena, si entra degudament en acció, protegiria la Unió enfront de tots dos extrems, i així la preservaria dels perills als quals s'exposa en tots dos vessants.

A còpia de fer entrar en funcionament actiu totes les potestats del sistema, i només així, es pot preservar aquest equilibri i adaptar-lo als canvis que puguin requerir l'ampliació de la Unió, i el creixement de la seva població, o altres causes. Només així es pot preservar la Unió, donar permanència al govern, ampliar els límits del país, fer realitat les previsions

69 «*Consolidation*» a l'original. (N. de l'e.)

dels fundadors del sistema quant a la prosperitat i la grandesa futures i evitar les revolucions i les calamitats necessàriament inherents a la teoria que voldria convertir el govern federal en el jutge únic i exclusiu de les seves potestats.

Amb això concloc la part d'aquest discurs dedicada al caràcter i l'estructura del govern dels estats: les seves diverses divisions de poder així com les del sistema del qual forma part, i els mitjans que proporcionen per protegir cada divisió enfront de les invasions de les altres. Ja fa més de seixanta anys que el govern està en funcionament, i encara cal considerar si s'ha conformat, en la pràctica, a la seva veritable teoria; i, si no, què ha causat aquest desviament, i quina n'ha d'ésser la conseqüència, si aquestes aberracions resten sense correcció. Proposo analitzar-ho en aquest ordre.

Són pocs els que deixaran d'admetre que, a la pràctica, el govern s'ha apartat més o menys del seu caràcter i estructura originals, per gran que pugui ésser la diversitat d'opinions quant a què constitueix un desviament (diversitat causada per les opinions diferents que hi ha amb relació al seu caràcter i estructura). Els qui creuen que el govern dels Estats Units és un govern nacional, i no federal, o els qui creuen que és en part nacional i en part federal, tindran sobre aquesta qüestió —si s'ha conformat a la seva veritable teoria o se n'ha apartat— opinions molt diferents, és clar, que aquells qui creuen que és plenament federal. Els qui creuen que és exclusivament nacional conclouen ben lògicament, segons la seva teoria, que el govern té el dret exclusiu, en darrera instància, de decidir quant a l'abast de les seves potestats, i a fer complir les seves decisions contra qualsevol oposició, a través d'alguna de les seves branques o de totes, mentre que els qui creuen que és exclusivament federal només poden concloure coherentment que tots dos governs —federal i de l'estat— tenen la mateixa

importància i es troben en el mateix nivell, i, per tant, cap dels dos no pot posseir el dret de decidir quant a l'abast de les seves pròpies potestats ni fer complir la seva pròpia decisió davant la de l'altre. El cas és diferent amb els qui creuen que és en part nacional i en part federal. Semblen incapaços de formar-se cap opinió definida o clara en aquest tema, tan cabdal i important. De fet, és difícil concebre com, amb les seves opinions, es pot formar alguna opinió raonable i fixa sobre el tema; perquè, segons la seva teoria, en la mesura en què és nacional, ha de posseir el dret que reivindiquen els qui creuen que és del tot nacional; i, d'altra banda, en la mesura en què és federal, ha de posseir el dret que reivindiquen els qui creuen que és del tot federal. Però és ben difícil imaginar com poden coexistir tots dos drets, de manera que el govern tingui el dret final de decidir sobre l'abast de les seves potestats i de fer complir les seves decisions en una part de les seves potestats, i no en l'altra. De fet, la dificultat de dur-ne a la pràctica les idees s'estén a tota la teoria. Si s'esgrimeixen aquestes opinions diferents quant a la veritable teoria del govern, se segueix, és clar, que hi ha d'haver la mateixa diversitat d'opinions quant a què constitueix un desviament d'aquesta; i que allò que un considera un desviament, l'altre ho ha de considerar, gairebé necessàriament, una conformitat, i a l'inrevés. En comparació amb aquestes opinions diferents, es veurà que la trajectòria del govern s'ha conformat molt més a la teoria *nacional* que no a la *federal*.

A l'inici, durant el primer Congrés, rebé un impuls en aquesta direcció, del qual no s'ha recuperat mai. Entre les seves primeres mesures, el Congrés n'adoptà una que, en efecte, destruí la relació d'iguals entre el govern federal i els governs dels estats individuals sense la qual és impossible preservar-ne el caràcter federal. De fet, encara podria dir més i

afirmar amb raó que, sense una relació d'iguals, el primer deixaria d'ésser efectivament federal i esdevindria nacional. Seria superior, i els governs individuals dels diversos estats hi esdevindrien subordinats, una relació incoherent amb la teoria federal del govern, però en estricta conformitat amb la teoria nacional.

Em refereixo a la secció 25 de la Llei del poder judicial, aprovada el 24 de setembre de 1789. Preveu que es puguin apel·lar i es puguin revisar «aquelles sentències que, emeses pels tribunals superiors o d'equitat dels estats, han de conèixer sobre la validesa d'un tractat o llei dels Estats Units, o d'una autoritat exercida sota la seva empara, i la resolució que adopten és contra la seva validesa; o quan es posa en qüestió la validesa d'una llei de qualsevol estat, o d'una autoritat exercida sota la seva empara, amb l'argument que és contrària a la Constitució, els tractats o les lleis dels Estats Units, i la decisió de la sentència és favorable a la seva validesa; o si es posa en qüestió la interpretació de qualsevol clàusula de la Constitució, o d'un tractat, o llei dels Estats Units, o comissió celebrada en el seu àmbit, i la decisió és contrària a aquest títol, especialment establert per qualsevol dels dos». L'efecte, pel que fa a aquests casos, és situar el tribunal superior dels estats, en dret i equitat, en la mateixa relació que tenen els tribunals limitats i inferiors dels Estats Units respecte al Tribunal Suprem federal. Fins a aquest punt, es fan subordinats i subjectes al seu control i, és clar, les branques judicials dels governs separats dels diversos estats, en la mateixa mesura, deixen de tenir amb aquestes disposicions una relació de branques en peu d'igualtat amb el poder judicial federal. I l'efecte no s'acaba aquí. Les altres branques, la legislativa i l'executiva, en la mateixa mesura, a través de les seves respectives judicatures estatals, deixen de tenir una re-

lació d'igualtat amb les branques corresponents al govern federal. La raó és òbvia. Com que les lleis i les accions del govern i les seves branques, si troben oposició, arriben a la gent individualment només a través dels tribunals, en la mateixa mesura en què la judicatura dels Estats Units estigui pel damunt de la dels estats individuals, les branques legislativa i executiva del govern federal també hi seran pel damunt, i així, tot el govern mateix estarà per damunt de les branques legislativa i executiva, i dels governs sencers dels estats individuals. Se segueix, és clar, que si el dret a apel·lar decisions dels tribunals estatals davant del tribunal dels Estats Units s'estengués fins allà on el govern dels Estats Units pogués afirmar que s'estenen les seves potestats i autoritat, els governs dels diversos estats deixarien d'ésser, en efecte, iguals seus, i esdevindrien, en realitat, dependents d'ell i subordinats. Essent així, la pregunta cabdal que cal considerar és: atorga la Constitució al Congrés la potestat d'aprovar una llei que autoritzi aquesta possibilitat d'apel·lar?

És cert que no se li ha delegat cap potestat d'aquesta mena; i també ho és que no en té cap d'atorgada que fes necessari i adequat, excepcionalment, fer entrar en vigor una potestat com aquesta. Fóra inútil provar de trobar-ne cap de les dues a la Constitució. Si és possible que s'hagi assignat al Congrés, doncs, ha d'ésser com una potestat necessària i adequada amb vista a executar alguna facultat conferida a una de les dues altres branques, o al govern dels Estats Units, o a algun alt càrrec d'aquests, perquè el Congrés, en virtut d'una disposició explícita de la Constitució, està limitat, en l'exercici de potestats implícites, només a l'aprovació de les lleis necessàries i adequades per dur a efecte les potestats que se li han conferit a ell mateix, o a alguna altra branca, o al govern dels Estats Units, o a algun alt càrrec d'aquest. Però no serviria de res

buscar una potestat, en la branca executiva o en el govern dels Estats Units o en qualsevol dels seus funcionaris, que fes necessària i adequada una llei, amb les disposicions de la secció en qüestió, per executar-la. Ningú no ha pretès mai haver trobat ni poder trobar cap potestat com aquesta en algun o tots o algú d'ells. Suposant que existeixi, doncs, ha d'ésser entre les potestats de la branca del poder judicial mateix. Però només sobre una de les seves potestats s'ha afirmat mai, o es pot afirmar, que proporcioni ni que sigui un pretext per fer una llei, amb aquestes disposicions, necessària i adequada per dur-la a efecte. Em refereixo a la segona i a la tercera clàusules del tercer article de la Constitució, ja citat. La segona estén la potestat judicial «a tots els casos de dret i equitat que sorgeixin en el si de la Constitució, les lleis dels Estats Units i tractats fets o que es facin en virtut de la seva autoritat», i a tots els casos entre parts que s'hi enumeren, sense referència a la naturalesa de la qüestió litigada. La tercera enumera certs casos en què el Tribunal Suprem tindrà jurisdicció original, i després disposa que «en tots els altres esmentats abans, tindrà jurisdicció d'apel·lació, tant quant al dret com quant als fets, amb les excepcions i les regulacions que estipuli el Congrés».

La qüestió es redueix doncs a un únic punt: té el Congrés l'autoritat, en dur a terme aquesta potestat, per fer una llei que prevegi que les decisions dels tribunals dels diversos estats puguin ser apel·lades davant del Tribunal Suprem dels Estats Units?

En vista de les dues clàusules, no hi ha absolutament res que autoritzi l'elaboració d'una llei com aquesta. Cap de les dues esmenta ni cita gens ni mica els estats, ni els tribunals dels estats, ni sembla que doni la més petita autoritat de legislar sobre, ni amb relació a, cap dels dos. L'objectiu de la pri-

mera d'aquestes dues clàusules és simplement ampliar el poder judicial de manera que sigui proporcionat als altres poders del govern, i conferir jurisdicció sobre certs casos que no sorgeixen en l'àmbit de la Constitució, i lleis dels Estats Units, o tractats fets en virtut de la seva autoritat. La segona simplement disposa en quins casos el Tribunal Suprem dels Estats Units tindrà la jurisdicció original i en quins la d'apel·lació. La jurisdicció d'apel·lació s'oposa a l'original, i si la segona implica que el cas ha d'iniciar-se en el Tribunal Suprem, la primera implica que el cas ha d'iniciar-se en un tribunal inferior, sense jurisdicció final, i, doncs, que pot traspassar-se a un de superior perquè hi hagi una decisió final. Ara, com que la Constitució assigna el poder judicial dels Estats Units a «un Tribunal Suprem i els tribunals inferiors que el Congrés pugui aprovar i instituir ocasionalment», el significat natural i clar de la clàusula és que, en els casos enumerats, el Tribunal Suprem ha de tenir jurisdicció original i, en tots els altres, originats en els tribunals inferiors dels Estats Units, només ha de disposar de jurisdicció d'apel·lació respecte a les decisions d'aquests.

Essent aquest el significat clar de les clàusules, la pregunta és: com pot el Congrés extreure'n autoritat per fer una llei que prevegi una apel·lació de les decisions dels tribunals superiors dels diversos estats, en els casos especificats a la secció 25 de la Llei judicial, davant del Tribunal Suprem dels Estats Units?

A aquesta pregunta no es pot donar cap resposta sense suposar que els tribunals estatals, fins i tot els superiors, tenen una relació de tribunals inferiors amb el Tribunal Suprem dels Estats Units sempre que se'ls planteja una qüestió relacionada amb la seva autoritat. Sense aquesta suposició no hi ha ni hi pot haver cap ombra d'autoritat per justificar una

apel·lació de les decisions dels primers davant del segon. Però, aquest fet sosté la suposició? És cert que els tribunals dels estats tenen, amb relació a aquestes qüestions, una relació d'inferioritat amb el Tribunal Suprem dels Estats Units? Si és així, ha d'ésser arran d'alguna disposició de la Constitució dels Estats Units. No pot ésser una qüestió de fet. Com es pot reconciliar això amb el principi admès que el govern federal i els dels diversos estats són suprems en els respectius àmbits? S'admet que cadascun és suprem, quant a l'altre, en l'àmbit que li és propi; i, és clar, tal com s'ha demostrat, en peu d'igualtat.

Si això és cert, les respectives branques de cadascun ho han d'ésser necessàriament i igualment, ja que el conjunt inclou les parts. Els tribunals dels estats són els representants dels drets reservats, conferits als governs dels diversos estats, pel que fa al poder judicial. Ara, com que aquests drets es reserven *contra* el govern federal, i com que el mateix objectiu i intenció de la reserva era posar-los fora de l'abast del seu control, ¿com poden els tribunals dels estats ésser inferiors al Tribunal Suprem dels Estats Units i, és clar, subjectes a una reavaluació i modificació de les seves decisions per part del segon, sense, alhora, subjectar la part dels drets reservats dels governs dels diversos estats, conferits a ell, al control del govern federal? Encara es pot afegir un argument més contundent. Si els tribunals dels estats tenen una relació d'inferioritat amb el Tribunal Suprem dels Estats Units, quin motiu es pot assignar perquè les altres branques dels governs dels estats, la legislativa i l'executiva, no tinguin la mateixa relació amb les corresponents branques del govern federal? On es pot trobar una disposició de la Constitució que faci, en aquest aspecte, qualsevol distinció entre el poder judicial i les altres branques? O segons quin principi es pot fer aquesta distinció? Aquesta

distinció no existeix; i s'ha de seguir que si la branca judicial, o els tribunals dels governs dels estats individuals, tenen una relació de tribunals inferiors amb el Tribunal Suprem dels Estats Units, les altres branques han de tenir la mateixa relació amb les branques corresponents del govern federal. També s'ha de seguir que els governs dels diversos estats, en comptes d'ésser iguals amb el govern federal, hi són inferiors i subordinats. Són totes elles conseqüències necessàries.

Però es pot adduir que la secció en qüestió no assumeix el principi ampli que els tribunals dels estats tenen, en tots els casos, una relació de tribunals inferiors respecte del Tribunal Suprem dels Estats Units; que això està restringit a apel·lacions sobre els judicis finals dels tribunals superiors dels diversos estats; a judicis de dret i equitat (excloent-ne els casos penals) i, en aquests casos, només aquells en què es qüestiona la validesa d'un tractat o d'una norma legislativa dels Estats Units o d'una autoritat exercida a la seva empara, o la interpretació de la Constitució, o d'un tractat, o una norma efectuada en l'àmbit dels Estats Units, i la decisió és contrària al dret reclamat des dels Estats Units; o quan hi està implicada la validesa de qualsevol llei o autoritat exercida a l'empara d'un estat, amb l'argument que contravenen la Constitució, tractats o lleis dels Estats Units, i la decisió és favorable a la llei o l'autoritat de l'estat. També es pot adduir que, en aquest aspecte, fou necessari considerar els tribunals dels estats com a tribunals inferiors; i, com a tals, les decisions són apel·lables davant del Tribunal Suprem dels Estats Units, a fi de preservar la uniformitat en les decisions, i evitar els xocs i els conflictes entre el govern federal i els dels diversos estats.

Si la uniformitat de les decisions és un dels objectius de la secció, les disposicions n'estan molt mal concebudes per asso-

lir-lo. Són molt més adequades per ampliar les potestats del govern dels Estats Units i debilitar, en la mateixa proporció, les dels governs dels estats, que no per assegurar la uniformitat de decisió. Preveuen apel·lacions només en casos en què la decisió és *adversa* a la potestat reclamada per al primer, o a *favor* de la dels segons. Suposen que els tribunals dels estats tenen sempre *raó* quan decideixen a *favor* del govern dels Estats Units, i que estan sempre *equivocats* quan decideixen a *favor* de la potestat dels seus respectius estats; per això, preveuen una apel·lació en aquests darrers casos, però no per cap dels primers. El resultat és que, si els tribunals d'un estat cometessin un error en decidir *contra* l'estat, o a favor dels Estats Units, i el Tribunal Suprem dels segons prengués, en casos similars, les decisions oposades, la manca d'uniformitat restaria sense correcció. No sembla, doncs, que la uniformitat tingui gaire importància, quan la decisió estigui adreçada a debilitar les potestats reservades; només en té quan està adreçada a afeblir les delegades.

Però es podria haver pensat que els tribunals dels estats tendirien a beneficiar tant els seus respectius estats que no hi hauria cap perill que prenguessin una decisió contra ells i a favor dels Estats Units, excepte en casos tan clars que no admetessin cap dubte. Podria ésser així, si tots els governs dels estats tinguessin relacions d'antagonisme amb el govern federal. Però s'ha demostrat que no és el cas, i que, ben al contrari, una majoria d'aquests governs es posa habitualment del seu costat, i que els seus tribunals tendeixen tant a defensar-ne les potestats com els tribunals. Però si els tribunals dels estats tinguessin una marcada inclinació a favor de les potestats dels seus respectius estats, quin motiu es pot adduir per què el Tribunal Suprem dels Estats Units no hagués de tenir una inclinació igual de forta a favor del govern federal? Si, per conse-

güent, no es pot confiar en un quan pren una decisió adversa a les potestats delegades, en virtut de quin principi es pot confiar en l'altre quan pren una decisió adversa a les potestats reservades? ¿Cal suposar que els jutges dels tribunals dels estats, que *han jurat defensar la Constitució dels Estats Units*, són menys dignes de confiança, en casos en què estan implicades les potestats *delegades*, que els jutges federals, que *no estan obligats per cap jurament a defensar les constitucions dels estats*, en casos que afecten les potestats *reservades*? És que totes dues menes de potestats no són igualment independents entre si? I no és igual d'important protegir les reservades enfront de les invasions de les delegades com les delegades enfront de les de les potestats reservades? I no estan més necessitades les segones, que són molt més febles, de protecció que les primeres? Per què, doncs, no deixar que els tribunals de cadascun, que estan mancats del dret d'apel·lació en cap sentit, defensin i protegeixin les potestats que se'ls han confiat respectivament?

Pel que fa a la uniformitat de decisió, no hi havia gaire necessitat d'apel·lació, i l'autor d'aquesta secció podria haver estat del tot indiferent a assegurar-la. L'extensió del poder judicial dels Estats Units, per tal que sigui proporcional al mateix govern, és suficient, sense l'ajuda d'una apel·lació, per assegurar tota la uniformitat coherent amb un govern federal com el nostre. Dóna als demandants l'opció d'entaular la demanda, tant al tribunal federal com al de l'estat, com vulgui. Si opta pel segon, i la decisió li és adversa, no té dret de reclamar, ni té dret a un nou judici en el primer tribunal, perquè això fóra en realitat una apel·lació encoberta. Ha triat aquest tribunal i no en pot defugir les conseqüències. Però la seva sort seria un advertiment per a tots els altres demandants en casos similars. Demostraria que els tribunals dels estats són

adversos, i els recomanaria que entaulessin les demandes als tribunals federals; i per tant, en aquests casos, la uniformitat de decisió estaria assegurada. I en aquests casos el demandat tampoc no tindria dret de reclamar ni de disposar d'un nou judici als tribunals dels Estats Units, si la decisió dels tribunals dels estats li fos adversa. Si fos un ciutadà d'un estat, no tindria dret a cap de les dues coses, si els tribunals del seu propi estat decidissin contra ell; ni un resident o visitant de l'estat, ja que tots dos, en posar-se voluntàriament sota la protecció de les seves lleis, estan obligats a acceptar les decisions dels seus tribunals.

Però hi ha un altre objectiu que l'apel·lació està ben concebuda per assolir, i per al compliment del qual les disposicions n'estan ben redactades tal com són, a saber: decidir sobre tots els conflictes entre les potestats delegades i reservades, quant a l'extensió dels seus respectius límits, a favor de les primeres. Per a aquest propòsit, calia preveure una apel·lació davant les decisions dels tribunals dels estats sempre que les decisions fossin *favorables* al poder dels estats, o *adverses* al poder dels Estats Units. No era necessari en cap altre cas; i per tant, probablement, és per això que es limitava a aquests, a pesar de l'objectiu declarat. La uniformitat de decisió requeria que s'inclogués no tan sols aquests casos, sinó els inversos. Tal com és, permet al Tribunal Suprem dels Estats Units, en tots els casos de conflicte entre els dos poders que estiguin previstos en les disposicions de la secció, anul·lar les decisions dels tribunals dels estats i decidir, exclusivament, i en darrera instància, quant a l'extensió de les potestats delegades.

L'objectiu de la secció era, sens dubte, impedir els xocs entre el govern federal i els dels estats, entre les potestats delegades i les reservades, donant al primer (que és de bon tros el més fort), a través del Tribunal Suprem, el dret, sota la

forma d'apel·lació, de decidir quant a l'extensió de les primeres, i de fer complir les seves decisions a desgrat de la resistència d'un estat. El recurs pot ésser efectiu durant un quant temps; però per força ha d'acabar portant a xocs del caràcter més perillós. Cal tenir sempre en compte que els xocs són inherents a la divisió de poders, però que sense la divisió de poders no hi pot haver organització, i sense organització no hi pot haver Constitució, ni sense aquesta, llibertat. Impedir els xocs, doncs, a costa de destruir la divisió de poders equival, en efecte, a substituir un govern constitucional per un d'absolut, i a posar el despotisme en lloc de la llibertat: mals molt més grans que els que es volia remeiar. La saviesa i el patriotisme, doncs, recomanen no destruir les divisions de poder per tal d'evitar els xocs, i en canvi concebre mitjans que impedeixin que portin a recórrer a la força. Tal com s'ha demostrat, això la Constitució ho ha previst de la manera més segura i convenient a través de la potestat d'esmena, una potestat constituïda per preservar en tot moment, i en totes les circumstàncies, un equilibri entre les diverses divisions de poder que componen el sistema.

És cert, com s'ha adduït, que les disposicions de la secció són restringides, que estan limitades a casos civils i a apel·lacions respecte decisions dels tribunals superiors dels estats al Tribunal Suprem dels Estats Units. Amb aquestes restriccions, no n'hi hauria prou per sotmetre completament les potestats reservades a les delegades, i per conduir, si més no —ràpidament— a totes les conseqüències declarades. Però quina seguretat hi pot haver que el dret, si s'accepta, no es portarà molt més enllà? El mateix dret d'apel·lació només es pot mantenir, tal com s'ha demostrat, a partir de la suposició que els tribunals dels estats tenen una relació de tribunals inferiors amb el Tribunal Suprem dels Estats Units. Sobre aquesta

suposició àmplia no es poden assignar límits definits al dret, si és que existeix. Es pot estendre a casos penals així com als civils, als tribunals de districte dels Estats Units així com al Tribunal Suprem; a la transferència d'un cas, civil o penal, en qualsevol fase, abans i després de la decisió final, dels tribunals dels estats a tribunals de districte o al Tribunal Suprem dels Estats Units; a eximir tots els empleats i funcionaris dels Estats Units, quan actuen en aquesta qualitat, de processos civils i penals als tribunals dels estats, i sotmetent els dels estats, actuant segons les seves respectives lleis, al procés civil i penal dels Estats Units; a autoritzar els jutges del tribunal dels Estats Units a concedir recursos d'habeas corpus a persones confinades sota l'autoritat dels estats, arran de l'al·legació que els actes a causa dels quals foren confinades estaven emparats per l'autoritat dels Estats Units; i, finalment, a autoritzar el president a utilitzar tota la força de la Unió —la milícia, l'Exèrcit i la Marina— per fer complir, en tots aquests casos, la reclamació de poder dels Estats Units. Si els tribunals dels estats són, en efecte, tribunals inferiors, i si el Congrés pot autoritzar legítimament que s'apel·lin les seves decisions davant del Tribunal Suprem dels Estats Units, tot això es pot fer. Es pot! Ja s'ha fet. Tot el que s'ha qualificat de possible no és més que una transcripció de les disposicions de la llei aprovada el 3 de març de 1833 titulada «Llei per disposar la recaptació d'impostos sobre importacions», pel que fa a la matèria en qüestió.

Però si el Congrés pot assignar legítimament aquestes potestats als tribunals dels Estats Units, per a la recaptació d'ingressos, no es pot presentar cap motiu per què no els pugui conferir les mateixes potestats per exercir qualsevol potestat que pugui afirmar, o aplicar. Posem per cas, a tall d'il·lustració, el que s'anomena «secció de garantia» de la

Constitució, que entre altres coses disposa que «els Estats Units garantiran a tots els estats d'aquesta Unió una forma de govern republicana; i els protegiran tots, de conformitat amb l'assemblea legislativa, o amb l'executiu (quan no es pugui convocar l'assemblea legislativa) contra la violència interior». El Congrés, és clar, com a representant dels Estats Units, en la seva qualitat legislativa, té el dret d'elaborar lleis per dur a terme aquestes garanties. Això implica el dret, amb relació a les primeres, de determinar quina forma de govern és republicana. Per decidir sobre aquesta qüestió cabdal, el govern dels Estats Units i els diversos governs dels estats proporcionaren, en el moment en què s'adoptà la Constitució dels Estats Units i els estats esdevingueren membres de la Unió federal, una proposta i un model segur, ja que tots eren considerats republicans, és clar. Però suposem que el Congrés, en comptes de regular-se per aquest, volgués crear un model sense fer cas del que establiren els qui crearen o adoptaren la Constitució dels Estats Units; i suposem que adoptés allò que ara cal témer que és el sentiment de la part dominant de la Unió, que cap govern no és republicà si no preval el sufragi universal, si no es reconeix la majoria de la població sencera com a poder governant suprem; i suposem que, arran d'aquest model fals, el Congrés declarés que els governs de certs estats de la Unió, una gran part de la població dels quals no pot exercir el dret al sufragi, no són republicans, i a partir d'aquesta declaració es proposés redactar lleis que obliguessin tots aquests estats a adoptar governs que es conformessin a les seves opinions, a força d'estendre el dret al sufragi a tots els nivells de la seva població, i posés el poder en mans de la simple majoria. Què podria, en aquest cas, impedir que el Congrés adoptés les disposicions de la Llei del 3 de març de 1833, per dur a terme aquestes lleis? Si tingués el dret d'adoptar-les

en aquest cas, disposaria del mateix dret d'adoptar-les en el cas suposat, o en qualsevol altre. No es pot fer cap distinció entre aquests, ni entre aquest i algun altre cas en què el Congrés pugui afirmar l'exercici d'una potestat. Si té el dret de considerar que els tribunals dels estats tenen una relació d'inferioritat amb els tribunals dels Estats Units *en qualsevol cas*, té el dret de considerar-ho *en tots els casos*; i així, els primers estarien subjectes a l'autoritat dels segons, sempre i fins al punt que ho consideri adequat. Quin efecte tindria, doncs, estendre les disposicions de la llei al cas suposat? Els funcionaris de l'estat, i tots els que hi posseeixin autoritat, i tots els seus ciutadans que poguessin sortir en defensa del seu govern i institucions, serien considerats insurgents pel fet d'oposar-se a la llei del Congrés i, doncs, podrien ésser arrestats, jutjats i castigats als tribunals dels Estats Units, mentre els qui abandonessin l'estat i participessin en el derrocament del seu govern i les institucions disposarien de la protecció d'aquests tribunals enfront de les lleis i els tribunals dels estats. La fidelitat a l'estat acabaria considerant-se traïció als Estats Units i es podria castigar com el delicte més greu, mentre que la deslleialtat acabaria considerant-se fidelitat als Estats Units i seria un passaport als càrrecs de la Unió. Més breument, la fidelitat a l'estat seria traïció als Estats Units, i la traïció a l'estat, fidelitat als Estats Units.

Però la clàusula en qüestió inclou la protecció del govern de tots els estats enfront de la violència interior, així com la garantia d'una forma de govern republicana per a tots. Suposem, doncs, que en qualsevol estat es formés un partit per enderrocar-ne el govern, amb l'argument que no fos republicà, pel fet que la Constitució en limitava el dret al sufragi i no reconeixia el dret de la majoria a governar absolutament. Suposem que aquest partit recorregués al Congrés per fer com-

plir el compromís dels Estats Units de garantir una forma de govern republicana, i que l'estat hi recorregués per fer complir la garantia de protecció enfront de la violència interior, i el Congrés fes costat al primer i aprovés lleis per ajudar-lo: quina raó es pot esgrimir per què les disposicions de la Llei del 3 de març de 1833 no es poguessin aplicar a aquest cas, i el govern de l'estat, amb tots els seus funcionaris, i tots els seus col·laboradors i treballadors, fos arrestat, jutjat, condemnat i castigat com a traïdor pels tribunals dels Estats Units i tots els qui s'associaren per enderrocar el govern de l'estat fossin protegits enfront de les lleis i els tribunals de l'estat?

Es pot replicar que la suposició, en tots dos casos, és imaginària i no es pot donar mai, que ni tan sols es pot suposar que el Congrés arribarà mai a oblidar el seu deure fins al punt de pervertir les garanties —subscrites solemnement pels estats, en formar una unió federal per protegir-se entre si en les seves formes de govern republicà, i un govern separat de tots contra la violència interior— i transformar-les en mitjans per assolir objectius del tot oposats als que es perseguien. L'objecció, si s'arribés a formular, indicaria un coneixement ben escàs de les barreres que les constitucions i els compromisos de lleialtat oposen als governs, quan es poden superar amb impunitat. Potser de primer no pateixen cap atac. Normalment es van minant i desgastant a còpia d'interpretacions, preparatòries de la demolició sencera. Però allò que la interpretació no aconsegueixi, ho acabaran abatent els atacs oberts del fanatisme, o l'afany de poder, o la violència de partit. La història, tant política com religiosa, n'ofereix proves abundants. La nostra ja en forneix molts exemples, entre els quals se'n podrien citar força de ben rellevants. La mateixa llei que l'estatut del 3 de març de 1833 havia de fer complir era una perversió grollera i evident de la potestat impositiva; i el mo-

viment per enderrocar el govern de Rhode Island, fa uns quants anys, amenaçà en un moment determinat de fornir els mitjans per enderrocar-lo, amb una similar perversió de la garantia de protegir-ne el govern enfront de la violència interior.

Però es pot al·legar que si el Congrés hagués oblidat el seu deure fins al punt de cometre la perversió grollera i perillosa que hem suposat, l'estat trobaria seguretat en l'exercici independent del càrrec dels jutges dels Estats Units. Encara que aquest exercici sigui molt important per protegir la judicatura de les invasions de les altres branques del govern, i per assegurar una administració recta de les lleis, com entre individus, fóra sobrevalorar-ne molt la importància suposar que assegura una oposició eficaç al Congrés, en el cas descrit, o, en un pla més general, enfront de la invasió del govern federal a les potestats reservades. Hi ha molts motius, i de pes, perquè no pugui ésser així.

En primer lloc, tots els casos com el suposat, en què la potestat es tergiversa i s'aparta de l'objectiu que es pretenia que complís i es converteix en el mitjà per assolir-ne un altre de caràcter ben diferent, queden fora de la competència dels tribunals. Per un motiu ben senzill. Si la llei té un aspecte constitucional, si té un títol que indica que la Constitució autoritza el Congrés a exercitar la potestat en qüestió, i no hi ha res en l'aparença de la llei clarament concebut per demostrar que no es correspon amb el propòsit declarat, els tribunals no poden mirar més enllà per determinar l'objectiu real que es persegueix, encara que pugui ésser molt diferent. Té el dret (que s'il·lustra amb el cas en qüestió) de fer lleis per dur a terme la garantia d'una forma de govern republicana als diversos estats de la Unió; i, per a aquest propòsit, de determinar si la forma de govern de cert estat és republicana o no. Però si amb el pretext d'exercitar aquesta potestat l'emprés

amb l'objectiu de sotmetre al seu control qualsevol membre o membres de la Unió odiosos, fos per l'impuls del fanatisme, l'afany de poder, el ressentiment partidista o qualsevol altre motiu, els tribunals no tindrien competència per investigar els objectius perseguits.

Però altrament, si la judicatura pogués intervenir en aquesta i qualsevol altra mena de perversió o infracció comesa per les altres branques, no hi podria oposar una resistència permanent. El motiu rau en el fet que, igual que les altres, emana i es troba sota el control de les dues majories combinades, la dels estats i la de les seves poblacions. La possessió independent del càrrec dels jutges pot fer més difícil i lenta l'actuació d'aquestes majories unides sobre la judicatura; però quan es concentren permanentment en una de les seccions de la Unió, i quan aquesta esdevé permanentment la dominant, la judicatura ha d'acabar sucumbint al seu control. Posseiria tots els mitjans d'intervenir en les aspiracions i els temors dels jutges. A pesar de la importància dels càrrecs, i encara que la possessió del càrrec sigui independent, no estan per sobre de les influències que controlen els altres membres del govern. Poden aspirar a un lloc més elevat. Els jutges del Tribunal Suprem poden aspirar i de fet aspiren honorablement al lloc de president del Tribunal Suprem, i aquest i tots els seus col·laboradors, al càrrec més alt del govern. Fins on arriben aquestes influències, han de crear una inclinació cap al costat que pot controlar les eleccions, i, a través d'aquest, a la branca que té a la seva disposició la influència en el govern. I el càrrec tampoc no els situa més enllà de la por. Encara que sigui independent, estan exposats a les acusacions contra alts càrrecs, igual que tots els altres càrrecs del govern; i les potestats de presentar i jutjar acusacions contra alts càrrecs estan conferides, respectivament, a la Cambra de Representants i al Senat, i tots dos

provenen directament de les majories combinades que controlen el govern. Però si tant l'esperança com la por fossin insuficients per destruir la independència dels jutges, la potestat de nomenar càrrecs, que emana de la mateixa font, acabaria omplint la judicatura només d'aquells que comparteixen opinions i principis amb les altres branques. Per això la confiança en la protecció del poder judicial, des de la perspectiva més favorable que es pugui adoptar, ha d'acabar resultant vana i il·lusòria.

Ja he demostrat que la secció 25 de la Llei del poder judicial no està autoritzada per la Constitució, i que es basa en una suposició que donaria al Congrés el dret de fer complir, a través de la branca judicial, qualsevol mesura que li semblés adequat adoptar, i a eliminar tota resistència per la força. Això té l'efecte de convertir el govern dels Estats Units en l'únic jutge, en darrera instància, quant a l'extensió de les seves potestats, i posar a la seva mercè els estats i els seus governs i institucions separats. Fóra una pèrdua de temps provar de demostrar que una suposició que destruiria la relació d'iguals entre el govern dels Estats Units i els dels diversos estats, que permetria al primer absorbir a voluntat les potestats reservades i destruir les institucions, socials i polítiques, per a la protecció de les quals s'aprovà i instituí la Constitució, és del tot incoherent amb la teoria federal del govern, tot i que s'acorda perfectament amb la teoria nacional. De fet, encara podria arribar a afirmar que és, en si mateixa, suficient per convertir-lo en un govern nacional i únic, i així per consumar allò que durant tant temps i amb tanta perseverança perseguiren molts dels membres més destacats de la convenció. Si admetem el dret del Congrés de considerar els tribunals dels estats inferiors als dels Estats Units, facilitem qualsevol altre acte de possessió. És la gran potestat executiva

per obligar un estat a sotmetre's a totes les lleis, encara que siguin inconstitucionals, opressives i vergonyoses, o bé a oposar-s'hi al seu compte i risc. Aquest desviament, del qual la secció 25 de la Llei del poder judicial era el tascó d'entrada, i la Llei del 3 de març de 1833 la consumació, es pot considerar justament el punt més destacat entre tots els altres, perquè sense ell les altres no s'haurien produït o, si s'haguessin produït, es podrien haver remeiat de seguida. O, més ben dit, sense ell, tota la trajectòria del govern hauria estat diferent: el conflicte entre governs iguals, en relació a l'abast de les respectives potestats, hauria estat subjecte a l'acció de la potestat d'esmena constitucional; i així s'hauria preservat l'equilibri del sistema, i la pràctica del govern s'hauria conformat al seu caràcter federal.

Encara cal explicar com, d'entrada, el govern rebé una direcció tan falsa i perillosa. Per a això haurem de recórrer a la història de la formació i adopció de la Constitució.

La convenció que la creà estava dividida, com s'ha explicat, en dos grups: un de favorable a un govern *nacional* i l'altre a un de *federal*. El primer, que es composava sobretot dels membres més joves i amb més talent del cos, però també els menys experimentats, dominà en les primeres fases de les reunions. Per a la consumació de la seva proposta era indispensable la capacitat de veto sobre l'acció dels governs dels diversos estats, en una forma o una altra, sense una de corresponent per la seva part sobre les lleis del govern a punt de crear-se. Per consegüent intentaren en totes les fases de les reunions de la convenció, i de totes les maneres possibles, com s'ha indicat, introduir alguna disposició a la Constitució que a la pràctica conferís l'esmentada capacitat de veto, però no se'n van sortir. Després fou el grup favorable a la forma *federal* el que obtingué l'ascendència; el grup nacional hi consentí,

però sense renunciar a la preferència per la seva proposta predilecta —ni cedir del tot davant la proposta adoptada— ni renunciar a la necessitat d'un veto sobre l'acció dels governs dels estats separats. Consideraven la proposta adoptada com un simple experiment, i, com a homes honestos i bons patriotes, determinaren donar-li una oportunitat justa. Fins i tot assumiren el nom de federalistes, i dos dels seus dirigents més dotats, el senyor Hamilton i el senyor Madison, després de la suspensió temporal de la convenció, i mentre estava pendent la ratificació de la Constitució, escrigueren la major part de la cèlebre obra *El Federalista*, l'objectiu de la qual era assegurar-ne l'adopció. Contribuí molt a explicar-la i definir-la, i a assegurar l'objectiu que es perseguia; però al mateix temps demostra que els autors no havien abandonat la predilecció a favor d'una proposta nacional.

Quan el govern entrà en funcionament, tots dos hi ocuparen llocs destacats: el senyor Hamilton de secretari del tresor (aleshores el càrrec de bon tros més influent a la branca executiva, per sota del president), i el senyor Madison el de membre de la Cambra de Representants, que llavors era un cos molt més influent que el Senat, que es reunia a porta tancada per tractar qüestions legislatives i executives. No es podia assignar un càrrec més ben concebut per permetre'ls controlar l'acció del govern, o per facilitar-ne els intents de dur a la pràctica les seves predileccions a favor d'una forma de govern nacional, en la mesura en què, en la seva opinió, ho permetés la fidelitat a la Constitució. Fins a quin punt ho permetia es pot inferir del fet que la seva obra conjunta, *El Federalista*, sostenia que el govern era en part federal i en part nacional, a desgrat que s'anomena a si mateix «el govern dels Estats Units», i a desgrat que la convenció repudià la paraula «nacional» i utilitzà «federal», en la carta que exposava la proposta

davant l'antic Congrés, segons s'ha explicat. Quan a això s'hi afegeix que el grup inicialment favorable a un govern nacional tenia una forta representació, i que el president i el vicepresident hi estaven inclinats, tal com se suposava, no és sorprenent que rebés des de l'inici un impuls en aquesta direcció molt més fort que allò que era coherent amb el seu caràcter federal; i que es cregués que calia adoptar alguna mesura concebuda per tenir l'efecte de donar-li allò que era universalment desitjat per aquest grup de la convenció, una capacitat de veto sobre l'acció dels governs separats dels diversos estats. De fet, creient com creien que els estats serien massa forts per al govern dels Estats Units, i que aquest veto era indispensable per assegurar l'harmonia i evitar el conflicte entre ells, el seu deure era esforçar-se al màxim per adoptar alguna mesura d'aquesta mena, sempre que, segons la seva opinió, no s'hi interposés cap objecció constitucional. Tampoc no fóra difícil, des d'aquesta perspectiva, acontentar-se amb raons favorables a la constitucionalitat d'alguna d'aquestes mesures que, amb un estat d'ànim diferent o neutral, haurien estat refusades perquè no tenien gaire o gens d'importància. Però no hi hagué cap altra mesura, excepte la inclosa a la secció 25 de la Llei del poder judicial, que no tenia cap semblança ni tan sols de plausibilitat a favor seu, i fins i tot és probable que s'adoptés sense una concepció clara del principi en què es basava, o fins a quin punt es podia portar.

Molts estan disposats a atribuir a les primeres lleis del govern una autoritat superior a la que mereixen en justícia, no tan sols perquè les faccions i els sentiments egoistes tingueren menys influència en aquell moment, sinó perquè molts que havien estat membres de la convenció i participaren en la redacció de la Constitució eren membres del Congrés, o participaven en l'administració del govern, circumstàncies que se

suposava que els eximien d'una influència inadequada i els oferien millors mitjans per entendre l'instrument que els que posseïen els qui no disposaven dels mateixos avantatges. S'admet que la puresa dels seus motius està per sobre de qualsevol sospita; però és un greu error suposar que podien entendre més bé el sistema que havien construït, i els perills inherents al seu funcionament, que els qui vindrien després d'ells. Per conèixer-los plenament calien temps i experiència, tal com admet el mateix senyor Madison. Després de declarar les dificultats que es trobarien en crear una Constitució, pregunta: «¿No és raonable conjecturar que els errors que pugui contenir la proposta de la convenció provenen més del defecte d'experiències anteriors en aquest tema complicat i difícil que no d'una manca de precisió o cura en la seva investigació; i, per consegüent, que no es podran determinar fins que es posi en pràctica? Aquesta conjectura adquireix probabilitat no tan sols arran de moltes consideracions d'índole general, sinó del cas particular dels Articles de la Confederació. Es pot observar que, entre les nombroses objeccions i esmenes que van presentar els diversos estats quan aquests articles s'hi van sotmetre a ratificació, no n'hi ha ni una que al·ludeixi a l'error de base que s'ha revelat en l'aplicació real».[70] Si això era cert amb relació a la confederació —una forma de govern antiga i ben coneguda—, quantes proves reals més eren necessàries per assenyalar els perills a què s'exposava l'actual sistema, un sistema de caràcter tan nou i molt més complicat que una confederació? La mateixa opinió que nodrien amb tanta confiança el senyor Madison, el general Hamilton i el Partit Nacional en general (i que amb tota probabilitat portà

70 Núm. 38 d'*El Federalista* (vegeu l'edició catalana de l'Institut d'Estudis Autonòmics, 2009:316.

a la introducció de la secció 25 del Projecte de llei del poder judicial) segons la qual el govern federal resultaria massa feble per resistir els governs dels estats, il·lustra decisivament l'encert dels comentaris del senyor Madison. Ningú no pot dubtar ara que el perill és a l'altre costat. De fet, l'home públic que hagi tingut molta experiència del funcionament del sistema i no percebi amb més claredat que el membre més capaç i sagaç de la convenció on es troba el perill, ha d'ésser un observador ben poc despert.

Però aquest no és l'únic cas d'un gran desviament, durant la mateixa sessió, respecte dels principis de la Constitució. Entre d'altres, se suscità una qüestió en debatre el projecte de llei per organitzar el departament del tresor, que il·lustra clarament com consideraven d'imperfecte un sistema tan complex com el nostre els seus mateixos creadors, i com arribaven a ésser de necessaris el temps i l'experiència per tenir-ne un coneixement ple. Quan encara s'havia d'aprovar el projecte de llei sorgí la qüestió de si el president, sense l'autorització d'una llei del Congrés, tenia la potestat d'apartar un alt càrrec del govern, del qual la Constitució no especifiqués la durada del mandat. S'analitzà abundantment. La majoria dels membres destacats participà en el debat. El senyor Madison i d'altres que estaven d'acord amb ell insistien que sí que tenia la potestat. Es basaven sobretot en l'argument que pertanyia a la classe de les potestats executives, i que era imprescindible per a l'execució del deure «tenir cura que les lleis s'executin fidelment». Tots dos grups estaven d'acord que no se li havia conferit explícitament la potestat. Finalment es decidí, però, que disposava de la potestat; tots dos bàndols prescindiren, així, d'una part de la Constitució que preveu explícitament el cas. Em refereixo a una clàusula, ja citada i més d'un cop al·ludida, que dóna al Congrés la potestat de redac-

tar totes les lleis necessàries i adequades per dur a terme les seves facultats, i també qualsevol potestat que s'hagi assignat al govern, o a qualsevol de les seves branques o funcionaris. I allò que ho fa encara més sorprenent és que el mateix argument que esgrimien els qui sostenien que el govern tenia la potestat, independentment del Congrés, demostrava concloentment que no es podia exercir sense la seva autoritat, i que la darrera branca tenia dret de determinar el mode i la manera en què calia executar-la. Perquè si no es confereix explícitament al president, i resulta clarament necessari i adequat que s'executi una potestat atorgada a ell, se segueix indubtablement, d'acord amb la clàusula a què ens hem referit, que no es pot exercir sense l'autoritat del Congrés. Però si bé assolia aquest objectiu important, la Constitució proporcionava mitjans per assegurar la independència de les altres branques: la de l'executiva requerint l'aprovació del president de totes les lleis del Congrés, i la de la judicial mitjançant el dret de decidir definitivament, quant a les altres branques, la constitucionalitat de totes les lleis implicades en casos que es presentessin davant seu.

Cap decisió que s'hagi pres mai, ni cap mesura que s'hagi adoptat mai, excepte la secció 25 de la Llei del poder judicial, ha produït un canvi tan gran en el funcionament pràctic del govern com aquesta. Davant aquesta disposició explícita i cabdal de la Constitució, es manté vigent. Un dels efectes n'ha estat canviar del tot la intenció de la clàusula en un aspecte fonamental. L'objectiu principal n'era sens dubte impedir el xoc en l'acció del govern, sense reduir la independència de les branques, conferint *totes les potestats discrecionals* a l'Assemblea Legislativa. Sense això, totes les branques haurien tingut el mateix dret de determinar quines potestats eren necessàries i adequades per dur a terme les potestats que se'ls haguessin

atorgat, cosa que no podia deixar d'abocar-les a conflictes perillosos i a incrementar el risc de multiplicar les lleis inconstitucionals. De fet, en comptes d'un govern, hauria estat poc menys que el *règim* de les tres branques separades i en conflicte, que l'executiu hauria acabat controlant, com a conseqüència de tenir el comandament de les influències i les forces de la Unió. Això s'evita, i la unitat d'objectiu i d'acció s'assegura conferint tot el seu poder discrecional al Congrés; de manera que cap branca ni funcionari del govern poden exercir cap potestat que la Constitució o les lleis no autoritzin explícitament. Així es converteix en un govern legal i constitucional; i si hi hagués cap desviament del primer, ha d'ésser o bé amb l'autorització o bé amb el permís del Congrés. Aquesta era la intenció de la Constitució, però a la pràctica ha estat derrotada per la decisió en qüestió.

Un altre dels seus efectes ha estat engendrar la malaltia més corruptora, espantosa i perillosa que pugui infectar un govern popular: em refereixo a la que es coneix amb el nom del «botí». És una malaltia que es contreu fàcilment sota totes les formes de govern, que costa de prevenir i és extremament difícil de guarir, un cop contreta; però de totes les formes de govern és, amb escreix, la més fatal de les de caràcter popular. La decisió que deixà el president lliure d'exercir aquesta poderosa facultat, a voluntat, sense cap control ni regulació del Congrés, va escampar i disseminar per tot el sistema les llavors d'aquesta perillosa malaltia. Potser va ésser molt abans que germinessin, però que amb el temps aflorarien i, si no s'eradicaven, estendrien per tot el cos polític un mal corruptor i repugnant, era d'allò més segur en el futur. Esperar que, amb la seva influència i ascendència creixents, els càrrecs i emoluments del govern, si s'abandonaven a la voluntat lliure i incontrolada de l'executiu, no acabarien influint sobre

l'elecció presidencial implica una profunda ignorància de la constitució de la nostra naturalesa que fa necessaris els governs per preservar la societat, i les constitucions per impedir els abusos dels governs.

Hi hagué un altre desviament durant el mateix Congrés que anà seguit d'importants conseqüències, i que il·lustra bé com és de perillós per a aquest permetre que qualsevol de les altres dues branques exerceixi alguna potestat que no li hagi conferit explícitament la Constitució o hagi autoritzat una llei. Em refereixo a l'ordre emesa per l'aleshores secretari del Tresor, el general Hamilton, que autoritzava, amb certes restriccions, l'acceptació de bitllets de banc en pagament dels deutes del govern.

Per entendre tot l'abast dels mals originats en aquesta mesura, cal dir abans de res que, durant la revolució, el país havia estat inundat d'una emissió de paper moneda per part de la confederació i dels governs dels diversos estats, i que en adoptar-se la Constitució estava patint molt sota els efectes d'això. Per posar fi a aquest mal i evitar que es repetís, la Constitució atorgà al Congrés la potestat d'«encunyar moneda i regular-ne el valor, així com el de les monedes estrangeres», i prohibí que els estats «encunyin moneda, emetin cartes de crèdit i facin servir res que no sigui moneda d'or i plata com a moneda de curs legal en pagament de deutes». A fi d'aplicar l'objectiu d'aquestes disposicions, el Congrés decretà, en la llei que gravava impostos a les importacions, que es rebessin només en moneda d'or i plata. I amb tot, el secretari, davant aquesta disposició, emeté una ordre que autoritzava els recaptadors a rebre bitllets de banc, amb la qual cosa els identificà, pel que fa a l'acció fiscal del govern, amb la moneda d'or i plata, contra la disposició explícita de la llei i la intenció de la Constitució.

Aquest desviament portà, gairebé per força, a un altre que es produí poc després: la incorporació d'allò que s'anomenà, en l'informe del secretari que en recomanava la instauració, un banc nacional; un informe que indicava clarament la continuïtat de la seva predilecció a favor d'un govern nacional. Dic *gairebé per força* perquè si el govern té dret de rebre i rep efectivament i tracta els bitllets de banc com a moneda, en els seus rebuts i pagaments, fa l'efecte que se segueix que té el dret i estava obligat a adoptar tots els mitjans necessaris i adequats per donar-los un valor uniforme i estable, en la mesura del possible. Així, el primer desviament portà a l'altre, i tots dos combinats, a canvis grans i importants en el caràcter i la trajectòria del govern.

Durant el mateix Congrés es va posar el fonament d'altres desviaments importants, els resultats dels quals, tot i que no es desenvoluparen de seguida, han conduït després als mals més greus. Se sostingué no tan sols que calia gravar impostos per estimular les manufactures, sinó que pertocava (per fer servir les seves mateixes paraules) «a la discreció de l'Assemblea Legislativa Nacional pronunciar-se sobre els objectius que afecten el benestar general i per als quals, segons aquesta descripció, una assignació de fons és necessària i adequada. I no sembla que hi hagi cap dubte que tot allò que concerneixi els interessos generals de l'agricultura, les manufactures i el comerç queda dins l'àmbit dels consells nacionals, pel que fa a una aplicació de diners». És audaç i infundat, suposar que el Congrés té la potestat de determinar quins objectes pertoquen i quins no pertanyen al benestar general; i assignar fons, a discreció, amb vista a aquells que pugui considerar que hi pertanyen. Aquesta potestat no se li ha delegat, ni n'hi ha cap de necessària i adequada per dur a terme les que s'han delegat. Ben al contrari, pronunciar-se sobre el benestar general

dels estats és una elevada potestat constitucional, que no pertany al Congrés sinó al poble dels diversos estats, actuant en la seva qualitat sobirana. Aquest deure el va complir en aprovar i instituir la Constitució. Aquesta determinà fins a quins límits arribava el benestar general, i a partir d'on acabava. El que quedava dins d'aquests pertanyia al benestar general, i allò que en quedava fora, al benestar particular dels respectius estats. La potestat monetària, incloent-hi les potestats tributària i de redistribució, i totes les potestats del govern federal estan restringides a aquests límits. Per demostrar, doncs, que qualsevol objecte particular pertany al benestar *general* dels estats de la Unió, cal demostrar que està inclòs en alguna de les potestats delegades, o que és necessari i adequat per durne a la pràctica alguna, abans que es pugui gravar un impost o assignar fons per efectuar-la. Que, doncs, pertoqués al Congrés determinar què pertany i què no pertany al benestar general, prescindint de l'abast de les potestats delegades, equivaldria a usurpar l'autoritat més elevada, que pertany exclusivament al poble dels diversos estats en la seva qualitat sobirana. I tanmateix, arran d'aquesta suposició, plantejada amb aquesta audàcia i desafiant un principi fonamental d'un sistema federal de govern, s'han gravat els impostos més onerosos sobre les importacions, i s'han assignat enormes quantitats de diners a objectes que no s'esmentaven entre les potestats delegades, i que no eren necessaris ni adequats per dur-ne a terme cap, cosa que ha causat un gran empobriment d'una part del país i ha beneficiat corresponentment l'altra.

Així són algunes de les mesures principals que s'adoptaren o originaren durant el primer Congrés que es reuní a l'empara de la Constitució. Totes posaven de manifest una marcada predilecció per un govern nacional; tan marcada, en efecte,

que n'hi hagué prou amb arguments molt febles per satisfer els qui tenien el control dels afers en aquell moment, sempre que la mesura tendís a donar al govern un impuls en aquesta direcció. No és que es pretengués canviar-ne el caràcter d'un govern *federal* a un de *nacional* (això implicaria una manca de bona fe), sinó que es considerava necessari reforçar-lo en el que sincerament es tenia pel seu aspecte feble. Però sigui com sigui, el govern rebé aleshores un impuls advers al seu caràcter federal, i a favor del nacional i consolidat, del qual no s'ha recuperat mai, i que, amb una lleu interrupció i resistència, ha augmentat constantment. De fet, es poden atribuir justament a les mesures que aleshores s'adoptaren i es projectaren gairebé tots els desviaments posteriors del caràcter federal del govern, i totes les invasions a les potestats reservades, nombroses i grans com són.

Tantes mesures, seguides en ràpida successió i molt favorables a concentrar tot el poder en el govern dels Estats Units, no podien deixar de despertar una gran alarma entre els qui estaven a favor de preservar els drets reservats; i, amb ells, el caràcter federal del govern. Per consegüent, aviat començaren a unir-se per oposar-se al secretari del Tresor i la seva política, encapçalats pel senyor Jefferson —aleshores secretari d'estat—i a favor de les potestats reservades, o tal com s'anomenaven llavors, «drets reservats» dels estats. Adoptaren el nom de Partit Republicà. El seu gran objectiu era protegir les potestats reservades enfront de les invasions de les delegades; i amb aquest objectiu, donar una direcció al govern dels Estats Units favorable a la preservació de les primeres i concebuda per impedir les invasions de les altres. Per això sovint s'anomenava «el partit dels Drets dels estats».

La situació es mantingué així durant l'administració del general Washington, però poc després de l'ascensió del seu

successor, el veterà Adams, els partidaris de les potestats reservades esdevingueren un partit d'organització normalitzada oposat a la seva administració. La introducció de les anomenades i conegudes *Alien and Sedition Acts*[71] fou la causa immediata d'una resistència sistemàtica i determinada. Les primeres reberen atacs ferotges, perquè la Constitució no les autoritzava de cap manera i perquè conferien una potestat arbitrària i despòtica al president sobre els amics i els enemics estrangers; i les segones, no tan sols perquè no estiguessin autoritzades, sinó perquè vulneraven directament la disposició de la Constitució que prohibeix al Congrés fer qualsevol llei «que redueixi la llibertat d'expressió i de premsa». L'aprovació d'aquestes lleis, sobretot de les darreres, suscità un nerviosisme i una oposició profunds i generals a tota la Unió, ja que pretenia, segons se suposava, protegir el govern en la seva invasió de les potestats reservades.

Virgínia, seguida de Kentucky, es posà al capdavant de l'oposició a aquestes mesures. En la reunió de la seva assemblea legislativa, a continuació de l'aprovació, s'introduïren i aprovaren una sèrie de resolucions, al començament de la sessió, que declaraven els principis dels drets dels estats i condemnaven les *Alien and Sedition Acts* i altres mesures del govern que tendien a canviar-ne el caràcter d'un govern federal a un de nacional. Entre altres coses, aquestes resolucions afirmen: «[Que l'Assemblea General] considera que les potestats del govern federal provenen del pacte, del qual els estats són parts, i estan limitades pel criteri i la intenció clars de l'instrument que constitueix aquest pacte, i només tenen validesa fins allà on estan autoritzades pels atorgaments especificats en aquell pacte, i en cas d'un exercici deliberat, evident i perillós

71 Vegeu la nota 26. (N. de l'e.)

d'altres potestats, no conferides per l'esmentat pacte, els estats que en són parts tenen el dret i el deure d'interposar-se per aturar l'evolució del mal i mantenir dins els seus respectius límits les autoritats, drets i llibertats que els pertanyen. Que l'assemblea general també expressa la seva profunda recança perquè el govern federal hagi manifestat, en diversos casos, la voluntat d'ampliar les seves potestats mitjançant una interpretació forçada de la carta constitucional que les defineix, i perquè hagin aparegut indicis d'un pla per exposar certes expressions generals (que després d'haver estat copiades del mateix atorgament limitat de potestats, en els antics Articles de la Confederació, eren les menys susceptibles d'interpretacions incorrectes) encaminades a destruir el significat i l'efecte de la descripció detallada, que, necessàriament, explica i limita les expressions generals, per tal de consolidar gradualment els estats dintre d'una sobirania, la qual cosa té com a tendència evident i resultat inevitable la transformació de l'actual sistema republicà dels Estats Units en una monarquia absoluta, o com a mínim mixta».

Les resolucions de Kentucky, que ara se sap que sorgiren de la ploma del senyor Jefferson —aleshores vicepresident i cap reconegut del partit— són similars en objectius i substància a les de Virgínia; però com que estan expressades de manera diferent i, en alguns aspectes, més plena que les segones, convé mostrar les dues resolucions corresponents. La primera diu així: «Que els diversos estats que componen els Estats Units d'Amèrica no estan units pel principi de submissió il·limitada al govern general, sinó que, en virtut d'un pacte fet de conformitat amb l'estil i el títol d'una Constitució dels Estats Units, i d'esmenes a aquesta, constituïren un govern general per finalitats especials, i delegaren en aquest govern certes potestats definides, reservant-se cada estat per a

si mateix la resta de drets per al seu propi autogovern; que sempre que el govern general assumeix potestats no delegades, les lleis no en tenen autorització, ni validesa ni força; que tots els estats accediren a aquest pacte com a estats, i en són una part integrant, i els altres estats formen, amb relació a ells, l'altra part; que el govern creat per aquest pacte no es constituí com a jutge exclusiu o final de l'abast de les potestats que se li havien delegat, ja que això hauria convertit la seva discreció, i no la Constitució, en la mesura de les seves potestats; però que, igual que en tots els altres casos de pacte entre parts, com que no hi ha un jutge comú, cada part té el mateix dret a jutjar per si mateixa tant sobre infraccions com sobre el mode i la mesura de corregir-les». L'altra diu: «Que la interpretació que el govern general (segons la posen de manifest diverses de les seves iniciatives) ha fet de les parts de la Constitució dels Estats Units que deleguen al Congrés una potestat per gravar i recaptar taxes, aranzels i impostos sobre el consum, per pagar els deutes i disposar la defensa comuna i el benestar general dels Estats Units, i per fer totes les lleis necessàries i adequades per dur a terme les potestats que la Constitució atorgà al govern dels Estats Units, o qualsevol branca d'aquests, tendeix a la destrucció de tots els límits que la Constitució prescriu al seu poder. Que les paraules que aquest instrument volia que fossin subsidiàries només a l'execució de les potestats limitades no s'han d'interpretar com si donessin potestats il·limitades, ni com una part que calgui entendre que destrueix tota la resta de l'instrument».

Les resolucions que adoptaren tots dos estats les enviaren els governadors de tots dos, a petició de l'assemblea general de cadascun, als governadors dels altres estats, perquè les exposessin a les respectives assemblees legislatives.

En l'endemig, el senyor Madison s'havia retirat del Congrés i fou elegit membre de l'assemblea legislativa del seu propi estat. Estant completament a favor d'un govern nacional, tal com ho havia estat a la convenció, i conservant la resolta predilecció al seu favor, després de l'adopció de la proposta de govern federal, no podia, amb les opinions que tenia sobre el govern d'aleshores, que considerava en part nacional i en part federal, no podia, dic, acceptar del tot la política que recomanava i defensava el general Hamilton, i per consegüent se n'havia separat i s'havia aliat amb el senyor Jefferson.

Les assemblees legislatives dels estats de Nova Anglaterra i Nova York reaccionaren adversament als principis i opinions plantejats a les resolucions de Virgínia i Kentucky, i favorablement a la trajectòria del govern federal. En la següent sessió de l'Assemblea General de Virgínia, aquestes resolucions foren transmeses a un comitè, presidit pel senyor Madison. El resultat en fou un informe escrit de la seva pròpia mà, que vindicava i instituïa triomfalment les posicions adoptades a les resolucions. Sostenia amb solvència, entre altres coses, que el poble dels estats, actuant en la seva qualitat sobirana, té el dret «de decidir, en darrera instància, si el pacte que han fet ha estat vulnerat»; i demostra concloentment que, sense ell, i sense el dret dels estats d'interposar-se per protegir-se ells i la Constitució, «acabaria tota la tranquil·litat quant a les potestats usurpades, i hi hauria una subversió directa dels drets especificats o reconeguts en totes les constitucions dels estats, així com una negació rotunda del principi fonamental en què es declarà basada la nostra mateixa independència». També sostenia amb solvència «que el dret definitiu de les parts de la Constitució, determinar si el pacte ha estat perillosament vulnerat, ha d'estendre's a la vulneració d'una autoritat delegada així com d'una altra, de la

judicatura així com de l'executiu i el legislatiu». I que «encara que sigui cert, doncs, que pot ésser que la branca judicial, en totes les qüestions que li assignen les formes de la Constitució, hagi de decidir en darrera instància, aquesta instància ha de considerar-se necessàriament la darrera amb relació a l'autoritat de les altres branques del govern, no amb relació als drets de les parts del pacte constitucional, de les quals la branca judicial i les altres ostenten la confiança delegada». Refuta concloentment la posició adoptada pel general Hamilton, segons la qual pertoca a la discreció de l'assemblea legislativa nacional pronunciar-se sobre objectes que concerneixen el benestar general, pel que fa a l'atribució de fons, ja citada; nega el dret del Congrés d'usar la potestat fiscal, sigui en la imposició de taxes o en l'assignació de fons, per promoure qualsevol objectiu que no sigui especificat a la Constitució; demostra que l'efecte del dret que propugna seria necessàriament un govern nacional, en substituir la sobirania dels estats i ampliar la potestat del govern federal a tota mena de casos; i que l'efecte seria la transformació del nostre sistema federal en una monarquia.

La Cambra de Representants de l'assemblea legislativa de Kentucky remeté les respostes desfavorables dels altres estats al comitè de la totalitat, el qual emeté una resolució que contenia un sumari de les seves anteriors resolucions, i que s'adoptà unànimement. Entre altres coses, afirma que «els diversos estats que crearen aquest instrument [la Constitució], essent sobirans i independents, tenen el dret inqüestionable de judicar sobre la seva infracció, [i que] una anul·lació per part d'aquestes sobiranies de totes les lleis inconstitucionals, feta sota la influència d'aquest instrument, és el remei legítim».

L'informe del senyor Madison, i les resolucions de Virgínia i Kentucky, constituïren el credo polític del partit republicà

dels drets dels estats. S'entenia que estaven totalment d'acord amb l'opinió del senyor Jefferson, que n'era el dirigent reconegut. S'enfrontaren clarament i directa als principis i la política del general Hamilton, que tot i que no era nominalment el cap del Partit Federal, tal com s'anomenaven ells mateixos, n'era l'ànima i l'esperit. La següent elecció presidencial se centrà en aquesta qüestió, i acabà amb la derrota del senyor Adams, l'elecció del senyor Jefferson com a president i l'ascensió del Partit Republicà al poder. Als principis i doctrines expressats amb tanta claredat i habilitat en el seu credo degué l'ascensió i la prolongada conservació del poder a través de moltes i rigoroses proves. S'assegurà la confiança del poble perquè estava d'acord amb allò que aquest considerava el veritable caràcter de la Constitució, i del nostre sistema federal de govern.

El senyor Jefferson accedí al poder amb un seriós desig de reformar el govern. Sens dubte va aportar molt desfent el que s'havia fet, i aturant la progressió del govern cap a l'absorció dels governs estatals per part del govern federal.[72] La seva elecció causà la revocació, en efecte, de les *Alien and Sedition Acts*, i un permanent consens sobre la seva inconstitucionalitat. Formaren les qüestions més destacades en la disputa entre les parts enfrontades. Va fer molt per reduir les despeses del govern, i prengué moltes mesures per al pagament del deute públic. Adoptà una posició resolta davant el banc dels Estats Units, i posà el fonament de la seva derrota final. Preservà la pau del país enmig de grans dificultats durant el període de la seva administració. Però no féu res per aturar molts mals greus i radicals, res per elevar les branques judicials dels governs dels diversos estats, des d'una posició subordinada a la branca judicial del govern dels Estats Units a la posició que els pertocava

72 «*Consolidation*» a l'original. (N. de l'e.)

legítimament i segons la Constitució, com a iguals; res per mantenir els drets dels estats, com a parts del pacte constitucional, de judicar, en darrera instància, sobre l'abast de les potestats delegades; res per retornar al Congrés el dret exclusiu d'adoptar mesures necessàries i adequades per dur a terme les seves pròpies potestats així com totes les altres conferides al govern, o a qualsevol de les seves branques; res per revocar l'ordre del general Hamilton que unia el govern i els bancs; i res efectiu per restringir el poder econòmic a objectius específicament enumerats i delegats per les constitucions.

Es poden donar molts motius per explicar per què el senyor Jefferson deixà d'eliminar, efectivament, la política centralitzadora i nacional del general Hamilton i de retornar el govern al seu caràcter federal. En primer lloc, la lluita que el portà al poder fou massa breu per causar cap impressió profunda i duradora en el gran cos de la comunitat. Només durà dos o tres anys, i el principal abrandament, pel que fa a les qüestions constitucionals, es produí sobre dues lleis que foren la causa immediata d'oposició. En segon lloc, l'estat del món féu que el govern es concentrés sobretot en allò que concernia les relacions internacionals de la Unió i en les disputes partidistes que en sorgien. A aquestes s'hi pot afegir que el general Hamilton havia aprofundit tant els fonaments de la seva política, i amb tanta habilitat, que era difícil, si no impossible, invertir-la; com a mínim, fins que el temps i l'experiència no demostressin que destruïa el caràcter federal del govern, que era incompatible amb l'harmonia i la unió dels estats i fatal per a la llibertat del poble. De fet, fins i tot és possible que ni tan sols ell —i molt menys el seu gabinet i partit en general— tinguessin una idea justa i completa del perill i l'absoluta inviabilitat d'algunes de les mesures més destacades de la seva política.

Amb prou feines havia expirat el seu mandat, que qui el succeí en la presidència, el senyor Madison, es veié abocat a una guerra amb la Gran Bretanya, després de fer tota mena d'intents per evitar-la. Això, és clar, absorbí l'atenció del govern i del país durant un quant temps, i aturà tots els esforços per dur a terme les doctrines i la política que havien portat el partit al poder. Encara féu més, perquè la guerra, per bé que justa i necessària, donà un fort impuls advers a la línia política federal i favorable a la nacional. Aquesta és, en efecte, una de les conseqüències inevitables de la guerra, i només es pot contrarestar fent entrar en plena acció tots els vetos necessaris per a la protecció de les potestats delegades. Aquestes, per si mateixes, tindrien l'efecte d'impedir guerres sempre que es poguessin evitar de manera honorable i segura, i, quan calgués, d'aturar, en gran mesura, la tendència del govern a transcendir els límits de la Constitució durant el seu funcionament, i de corregir tots els desviaments, un cop conclosa. Fou per la força del poder dels tribuns, que els plebeus conservaren la llibertat, durant un període tan llarg, enmig de tantes guerres.

No hi hagué plena consciència de com arribava a ésser de fort aquest impuls fins que no acabà. Deixà el país gairebé sense moneda, excepte bitllets de banc no amortitzables —molt depreciats i de valor molt diferent en les diverses parts de la Unió—, cosa que obligà el govern a crear un altre banc nacional, ja que l'autorització per crear el primer havia expirat sense que es renovés. Això i l'embargament, amb les altres respectives mesures que el precediren, havien desviat una gran porció del capital del país del comerç i altres activitats a la indústria; cosa que, amb el temps, creà una forta pressió a favor de l'aranzel proteccionista. A més, el gran creixement de les despeses públiques del govern —com a conseqüència de la guerra— requerí un augment corresponent d'ingressos; i això,

és clar, n'augmentà en la mateixa proporció l'ascendència i la influència. Totes aquestes causes combinades no podien deixar de donar a la trajectòria del govern una direcció adversa a la política federal i favorable a la nacional; o, en altres paraules, adversa als principis i la política que portaren el senyor Jefferson i el partit republicà al poder, i favorable als que havien propugnat el senyor Adams i el partit federal.

En l'endemig, aquest darrer partit experimentava constantment un procés de dissolució. No es recuperà mai del pas en fals que havia fet i de la direcció forassenyada que havia enfilat durant la guerra. Perdé gradualment l'organització del partit, i fins i tot el nom en desaparegué. Però mentre es desenvolupava aquest procés, també el partit republicà sofria un gran canvi. S'anava dividint gradualment en dos partits, un dels quals anava allunyant-se a poc a poc del credo dels drets dels estats i adoptant el nacional. Ascendí al poder amb l'elecció del jove Adams com a successor del senyor Monroe i assumí el nom de «Partit Republicà Nacional». No era gaire diferent, en doctrina i política, de l'antic Partit Federal; però en to i en caràcter era molt més popular, i estava molt més disposat a guanyar-se el favor del poble.

Al mateix temps, l'altra secció del partit experimentava una mutació no menys remarcable, i que finalment motivà un canvi de nom. Adoptà el títol de «Partit Demòcrata» o —més emfàticament— «la Democràcia». Les causes que motivaren aquest canvi de nom començaren a operar abans que conclogués l'administració del senyor Monroe. De fet, amb la fi de la seva administració —la darrera de la nissaga de presidents de Virgínia— l'antic partit dels drets dels estats deixà d'existir com a partit, després d'haver estat en el poder durant vint-i-quatre anys. La Democràcia hi tenia sens dubte molta més afinitat quant als sentiments, però com a partit, especialment la seva

ala del nord, tenia molta menys devoció per les potestats reservades, i estava molt més inclinat a considerar les simples xifres com l'únic element polític, i que la majoria simple podia reclamar el dret absolut a governar. També estava molt més inclinat a adoptar el credo nacional que no el republicà, pel que fa al poder econòmic del govern; i, en aquesta mesura, molt més disposat a unir-se als defensors del primer que no als del segon.

Cap situació no podria ésser més adversa a l'execució dels principis i la política que portaren l'antic partit republicà al poder, i al restabliment dels del partit que expulsà del poder, tal com han demostrat els esdeveniments. Un dels seus primers fruits fou l'aprovació de la Llei del 19 de maig de 1828, titulada «Llei de modificació de les diverses lleis que graven impostos sobre les importacions», que en el seu moment s'anomenà «el Projecte de llei de les abominacions»,[73] i va demostrar que ho era de debò. Fou aprovada amb el suport i el vot conjunts de tots dos partits: el Republicà Nacional i el que, més endavant, assumí el nom de «La Democràcia», excepte l'ala del sud de tots dos. El segon, de fet, prengué la iniciativa d'introduir-lo i defensar-lo.

Totes les lleis precedents sobre impostos que aquesta es proposava modificar, feien alguna referència i previsió als ingressos, per molt que la taxa d'impostos hagués pogut estar dirigida des de perspectives proteccionistes. Però no era el cas d'aquesta. Fou aprovada en unes circumstàncies que demostraven fefaentment que no tenia altre objectiu que el declarat: era completament i exclusivament proteccionista, sense pensar gens en la recaptació pública. El deute públic, incloenthi el romanent del que s'havia contret a la guerra de la Revolució, i la totalitat del que es va acumular en la guerra de 1812,

73 Vegeu nota 8. (N. de l'e.)

estava a punt d'ésser eixugat finalment, gràcies als efectius fons d'amortització creats en finalitzar la segona. I els ingressos foren tan abundants, en aquell temps, que la meitat sencera del total es dedicà anualment a eixugar la part principal i els interessos del deute públic, deixant un ampli superàvit per fer front a les despeses del govern en un grau generós. Era clar que en aquelles circumstàncies no es requeria cap augment d'impostos per obtenir ingressos, tan clar, de fet, que els partidaris del projecte de llei reconeixien obertament que el seu objectiu era la protecció comercial, no els ingressos, tot i que es negaren a adoptar una esmena que proposava declarar-la el seu veritable objectiu, per tal que la branca judicial pogués prendre una decisió quant a la seva constitucionalitat.

La llei s'aprovà en aquestes circumstàncies, i, en comptes de reduir a la meitat els impostos (després que s'acabés de pagar el deute públic) com, segons tots els principis de recaptació i de justícia, de legitimitat i de bona fe, s'hauria d'haver fet, els doblà. Dic de justícia, legitimitat i bona fe, perquè els impostos es crearen originalment per fer front a les despeses de la guerra i per eixugar el deute públic, amb el benentès que es reduirien un cop assolits aquests objectius, i que s'alleugeriria la càrrega que imposaven als contribuents. Sense aquest benentès no es podrien haver creat.

Atès que aleshores els impostos creats per aquesta llei no estaven concebuts per recaptar ingressos, i atès que no hi ha cap potestat específicament delegada al Congrés per gravar impostos excepte per als ingressos, és evident que no tenia cap dret d'aprovar el projecte de llei, si no era a partir del principi defensat pel general Hamilton, de dedicar la potestat econòmica a assolir allò que pogués decretar que era el benestar general, no tan sols mitjançant l'assignació directa de fons, sinó per la creació d'impostos i gravàmens. De fet, no hi

ha cap diferència substancial entre tots dos, perquè si el Congrés té el dret d'assignar diners, en forma de recompensa, per animar els fabricants, amb la mateixa finalitat pot crear impostos protectors per donar als fabricants un monopoli del mercat interior, i a l'inrevés; i aquesta, per consegüent, era l'opinió del general Hamilton.

Però tot i que els autors d'aquesta llei pretenien transferir la recompensa directament a les butxaques dels fabricants, sense haver de passar pel tresor, preveien i estaven disposats a fer front a la contingència que portés al tresor una quantitat superior a les necessitats del govern, quan s'extingís el deute públic. El seu pla consistia a distribuir el superàvit entre els estats, és a dir, a assignar al govern de cada estat una suma proporcionada a la seva representació al Congrés, afegida als seus ingressos anuals. Així doncs, suposaven no tan sols que el Congrés tenia dret de crear impostos amb vista a allò que pogués considerar el *benestar general*, sinó també, al mateix temps, d'assignar als estats, respectivament, els ingressos que se'n derivessin, per aplicar-los al seu *benestar individual i local*. Aquesta darrera mesura es proposà repetidament al Congrés, i s'hauria adoptat amb tota probabilitat si no haguessin aturat la llei de la qual havia d'ésser complement. És difícil concebre un abús més extravagant i matusser del poder de despesa. Les conseqüències en foren tan fatals com escandalosa i evident en fou la vulneració de la Constitució. Els enormes ingressos de superàvit que aportà al tresor a pesar de l'aturada de la llei contribuïren molt a corrompre el govern i el poble, i foren la principal causa de l'explosió del sistema bancari el 1837, i de la caiguda el 1840 del partit que havia pres la iniciativa d'introduir-la i defensar-la.

Però aquestes no en foren les úniques conseqüències dolentes. Limità encara més i, si és possible, de manera més profunda

i perillosa els principis i la política que portaren al poder el senyor Jefferson i l'antic partit dels drets dels estats. La llei del 3 de març de 1833, a la qual ja ens hem referit, que sotmetia completament les branques judicials dels governs dels diversos estats a la judicatura federal, fou introduïda de manera explícita per fer complir aquesta llei matusserament inconstitucional i vergonyosa. Rebé el suport i els vots —com havia succeït amb la llei original— dels partits Nacional i Democràtic (amb l'excepció d'uns quants, que continuaren donant suport al credo de l'antic partit dels drets dels estats), i el segon es posà al capdavant en tot dos casos.

Fou doncs a causa de la doctrina i la política que distingiren tots dos partits, amb relació a la potestat econòmica, que foren bandejats dos dels articles més destacats en el credo del partit republicà que portà al poder el senyor Jefferson, com a dirigent seu; i els seus perillosos contraris, arran dels quals fou expulsat el senyor Adams, com a cap del partit federal, entraren en operació plena i activa, a saber: el dret que els segons reclamaven per al Congrés, de determinar què pertany al benestar general, i que condemnen tan resoltament les resolucions de Virgínia i Kentucky, i l'informe del senyor Madison, i el dret de la judicatura nacional de decidir, en darrera instància, quant a l'abast de les potestats reservades i les delegades. Una autoritza el Congrés a fer el que vulgui, i l'altra dota el tribunal de la potestat de fer complir allò que pugui fer, si la seva autoritat és adequada, i si no, a convocar en ajuda de l'Executiu tota la força del país. El seu efecte conjunt és donar un control il·limitat al govern dels Estats Units no tan sols sobre els dels diversos estats, sinó sobre els mateixos estats, en una evident subversió de la relació de coordinats, i menystenint del tot els drets dels diversos estats, com a parts del pacte constitucional, de jutjar, en darrera instància, sobre l'abast de

les potestats delegades, un dret que el senyor Madison instituí ben concloentment en el seu informe.

Aquestes mesures incrementaren molt el poder i l'ascendència del govern federal, així com el desig d'obtenir-ne el control, especialment de la branca executiva, que té conferida sobretot la potestat de disposar dels seus honors i emoluments. Com a conseqüència necessària d'això, l'elecció presidencial cobrà un interès més absorbent, la lluita entre tots dos partits esdevingué cada cop més intensa, i s'utilitzaren tots els mitjans que prometien èxit, sense fer gens de cabal de les seves implicacions morals i polítiques. Amb vista a assegurar l'objectiu desitjat, es tingueren per indispensables la concentració de l'acció del partit i el rigor de la disciplina de partit. Per això, anàlogament a aquestes mesures, es convocaren per primera vegada convencions de partit per proposar els candidats a la presidència i la vicepresidència, i l'organització de partit s'implantà a tota la Unió. Per això, també, per primera vegada, entrà en funcionament actiu i sistemàtic la potestat presidencial de destituir alts càrrecs, a discreció del president, que el primer Congrés li concedí de manera tan inconstitucional, com a mitjà per recompensar els serveis i de castigar l'oposició o els perjudicis al partit. En aquestes mesures el Partit Democràtic es posà al capdavant, però els seus oponents el seguiren immediatament. Ara mateix no hi ha cap diferència entre ells en aquest aspecte. Els efectes de conjunt han estat substituir la disposició de la Constitució, pel que fa a l'elecció de president i vicepresident, tal com s'ha demostrat; donar un decidit control sobre aquestes eleccions a les persones que ocupen o persegueixen un càrrec; oferir totes les potestats i els emoluments del govern com a premis, que es poden obtenir o perdre per la victòria o la derrota, i col·locar l'èxit en l'elecció per sobre de qualsevol altra consideració.

Però hi ha una altra causa que ha contribuït molt a posar el control de les eleccions presidencials en mans dels qui ocupen o persegueixen un càrrec. Em refereixo a l'anomenat sistema de llista general, que s'ha convertit, amb l'excepció d'un sol estat, en el mode universal de nomenar electors per elegir el president i el vicepresident. S'adoptà per impedir la divisió del vot dels diversos estats, en l'elecció dels seus alts funcionaris, i perquè l'elecció fos més popular, en donar-la al poble, segons s'afirmava que era l'objectiu. Ha assolit el primer d'aquests objectius, però ha fracassat completament en el darrer. Afirma que dóna a la gent, individualment, un dret que era impossible exercir, excepte en els estats més petits, i fins i tot en aquests, molt imperfectament. Convocar cent mil votants escampats per 130.000 o 150.000 metres quadrats, per confegir una llista de dotze o més electors, equival a demanar-los que facin allò que, individualment, no poden fer amb encert ni amb èxit. Molt pocs en tindrien la informació necessària per fer una selecció correcta, i encara que tots els votants tinguessin aquesta informació, la diversitat d'opinions i la manca de concentració d'aquestes persones serien tan grans, que l'adjudicació de la majoria seria una qüestió accidental i prou. Per evitar-ho, cada partit ha d'elaborar una llista. Però els pocs de cadascun que elaboren la llista són els qui prenen efectivament la decisió dels electors, perquè les persones, en qualitat individual, no tenen altra elecció que votar per una llista o l'altra, o, si no, llançar literalment el vot, i no tenen cap opció de derrotar els vots concentrats de tots dos partits. No hi ha hagut mai un pla més ben concebut per transferir el poder d'un cos de la comunitat a aquells que tenen com a ocupació aconseguir o retenir càrrecs, i fusionar les disputes partidistes amb una simple lluita pel botí.

Cal reconèixer al Partit Democràtic que, si bé es posà al capdavant, i és el principal responsable de crear aquesta situació, pot reivindicar el mèrit de fer obeir el Banc dels Estats Units, de controlar les despeses extravagants en millores internes, de separar el govern dels bancs, i, més recentment, d'oposar-se als aranzels protectors i d'adoptar el principi *ad valorem* en gravar impostos a les importacions. Totes són mesures fonamentals, i indiquen desig d'oposar-se a la perversió del poder dels diners. Però fins que no s'hagin anul·lat del tot les mesures que conduïren a aquests perjudicis —en l'adopció de les quals tingué una part tan destacada— no s'haurà guanyat res de permanent.

En l'endemig, la tendència dels partits a crear faccions ha crescut alhora que la tendència centralista del govern. En realitat, estan íntimament connectades. Com més centralitzades estan les potestats del sistema en el govern federal, més grans en seran el poder i l'ascendència; en proporció a aquests, i creixent amb el seu creixement, hi haurà el desig de posseir el control sobre ells, a fi de beneficiar-se; i com més intens sigui el desig, menys consideració hi haurà pels principis, i més gran serà la tendència a unir-se amb vista a objectius partidistes; la part més forta perseguirà el poder i el benefici, i la més feble, la defensa i la seguretat.

Qualsevol diversitat marcada serà suficient per traçar la línia, sigui diversitat d'activitat, d'origen, de caràcter, d'hàbits o d'institucions locals. La darrera, que és més profundament i clarament marcada que qualsevol altra existent en els diversos estats que componen la Unió, ha estat sempre considerada, entre els savis i els patriotes, un punt delicat que cal tractar amb molta cautela. Els perills que s'hi relacionen començaren a revelar-se en l'antic Congrés de la confederació, respecte al territori del nord-oest, i continuà fins al temps de

la formació de l'actual Constitució. Representaven la principal dificultat en la seva redacció, però per sort es pogués superar i adaptar a satisfacció de tots dos partits.

Durant un llarg període no succeí res que torbés aquesta situació feliç. Però en la sessió de 1819-1820 es plantejà una qüestió que evidencià el perill latent. Hi hagué oposició a l'acceptació del territori de Missouri com a estat de la Unió amb l'argument que la seva Constitució no en prohibia l'esclavitud.[74] La disputa, després d'un debat prolongat i agre, es resolgué a l'últim amb una solució de compromís mutu que l'admetia com a estat esclavista, amb la condició que es prohibís l'esclavitud en tots els territoris aleshores pertanyents als Estats Units situats al nord dels 36º30'. El poble del sud subscrigué aquest acord; i el perill fou eliminat de manera aparent i, suposava tothom, permanent. Però l'experiència ha demostrat com eren d'equivocades les seves previsions. La malaltia era profunda, i tocava una corda fanàtica i política. No eren pocs els que a la part septentrional de la Unió creien que l'esclavitud era un pecat, així com un greu mal polític, i que si el govern federal no hi intervenia era només perquè creia que quedava fora del seu abast, i que no n'era responsable de cap manera. En la mesura en què el govern era considerat un govern federal amb potestats limitades, aquesta opinió del caràcter pecaminós de l'esclavitud restà en un estat latent, com hi continua amb relació a la institució als països estrangers; però quan es proclamà obertament, com es féu amb l'aprovació de la llei de 1833, que el govern tenia dret de judicar, en darrera instància, sobre l'abast de les seves potestats, i a usar les forces militars i navals de la Unió per dur a terme les seves decisions, i quan la seva aprovació pels vots

74 Missouri era un territori esclavista. (N. de l'e.)

conjunts de tots dos partits proporcionà una afirmació pràctica del dret reclamat en un cas vergonyós, es tocà la corda que el féu entrar en acció. Els efectes en foren visibles ben aviat. En qüestió de dos anys, el 1835, s'inicià per primer cop un moviment sistemàtic per agitar la qüestió de l'abolició, i s'inundà el sud de documents concebuts per produir el descontentament entre els esclaus; i el Congrés, s'omplí de peticions per abolir l'esclavitud al districte de Columbia.

Tanmateix, al començament l'agitació estava relativament limitada a uns quants, que eren individus obscurs sense influència. La gran massa de la gent ho observava amb aversió. Però de nou, la mateixa mesura que la va fer entrar en acció, contribuí principalment a mantenir viva l'agitació, i a l'últim a crear un partit (que d'entrada consistia en uns quants fanàtics) prou nombrós i poderós per exercir una influència controladora sobre tota la part septentrional de la Unió. Amb el gran augment de poder i influència que conferí al govern, contribuí enormement a augmentar la concentració i intensitat de les lluites partidistes, i a convertir l'elecció de president en l'única qüestió que comptava. L'efecte d'això fou induir tots dos partits a buscar els vots de totes les faccions o aliances que pensessin que els podien ajudar a triomfar, i a canvi els afalagaven amb la perspectiva d'instituir les doctrines que professaven, o d'assolir els objectius que desitjaven. Aquesta situació no podia deixar de donar importància a qualsevol partit fanàtic, per petit que fos, que estigués més interessat en l'objectiu que els unia que no pas en l'èxit de qualsevol dels dos partits; sobretot si era d'un caràcter que s'avingués, en un pla abstracte, amb el sentiment d'aquella part de la comunitat en general. Cadascun dels grans partits, per tal d'assegurar-se'n el suport, tractaria a canvi de conciliar-los, mostrant-los un gran respecte, i una disposició a ajudar a assolir

els objectius que perseguien. Aquest perillós sistema de participació en les eleccions no podia sinó augmentar el partit, i donar-li una gran força addicional, que aniria seguida, és clar, d'un increment de l'ansietat per part dels qui desitjaven aquesta ajuda, per obtenir-ne el favor, i així es mantingué l'acció i la reacció d'aquells elements fatals, dia a dia, l'un creixent en importància, a mesura que la influència se n'estenia pel grup, l'altre enfonsant-se en la submissió cega als seus principis i propòsits.

En l'endemig, les mateixes causes havien de contribuir per força, en l'altra part, a una situació calculada per impulsar aquest procés. En proporció al poder i la influència del govern estaria la importància, per a l'èxit del partit, de la concentració i intensitat en les lluites partidistes; i en proporció a aquestes, la fidelitat i la devoció al partit, quan el botí és l'objectiu primordial. En la mateixa proporció també estaria la manca de disposició de les dues ales dels respectius partits, en les diverses seccions, a separar-se, i el seu desig de romandre juntes; i, és clar, la disposició dels pertanyents a la més feble a excusar i pal·liar els passos fets pels seus socis polítics en la secció més forta, per conciliar el partit de l'abolició, a fi d'obtenir-ne els vots. Així doncs, la secció atacada no podria adoptar cap posició decidida per aturar el perill, mentre es pogués fer de manera segura i fàcil, i era seduïda a endarrerir-la fins que hagués adquirit —com ja ha estat el cas— una magnitud gairebé, si no del tot, inabastable per als mitjans inclosos a la Constitució. La dificultat i el perill han augmentat molt des de l'acord de Missouri, i les altres mesures partidistes, amb relació als territoris adquirits recentment, ara sotmeses a examen (si prosperen), centralitzaran les dues majories que constitueixen els elements que componen el govern dels Estats Units, permanentment a la part nord; i així

sotmès el sud al seu control, en aquesta qüestió i en d'altres en què els seus sentiments o interessos poden entrar en conflicte.

Aquest ha estat el funcionament pràctic del govern, i els seus efectes. Encara cal considerar quina en serà la conseqüència, a què portarà probablement el govern de la majoria.

En aquest punt no ens manca cap experiència. L'actual situació agitada i perillosa n'és el primer fruit. El resultat legítim de la llarga sèrie de mesures (entre les quals destaquen les lleis del 19 de maig de 1828 i del 3 de març de 1833), en virtut de les quals les potestats de tot el sistema s'han concentrat, pràcticament, en el govern dels Estats Units, i d'aquesta manera l'han transformat del seu caràcter federal original en el govern de la majoria. A aquestes mesures fatals cal atribuir la violència de les lluites partidistes, el total menysteniment de les disposicions de la Constitució pel que fa a l'elecció del president, el predomini dels càrrecs i emoluments del govern per damunt de qualsevol altra consideració, l'augment i el creixement de l'agitació abolicionista, la formació de partits geogràfics i l'alienació i els sentiments hostils entre les dues grans parts de la Unió. Són totes conseqüències inevitables del govern de la majoria, en un país de tanta extensió i amb una diversitat d'institucions i interessos tan gran com les que distingeixen el nostre. Continuaran amb una agregació augmentada i creixent fins que arribi la fi. En un país d'extensió moderada i amb una branca executiva de constitució menys poderosa que en el nostre, aquesta fi seria una crida a la força per decidir la disputa entre els dos partits hostils; i en una monarquia, en què el comandant del partit guanyador esdevindria l'amo de tots dos, i de la comunitat sencera, segons s'ha afirmat. Però hi ha més incertesa en un país tan extens com el nostre, en què la branca executiva és tan poderosa. L'únic cert és que no pot durar. Però no és segur si acabarà en una

monarquia o en la desunió. Culminarà en una d'aquestes dues opcions, amb tota probabilitat, si no s'impedeix; però només el temps pot determinar en quina de les dues. Hi ha influències poderoses en marxa: una part n'empeny cap a una, i una part cap a l'altra.

Entre les que empenyen cap a la monarquia, les dues més destacades són la tendència nacional de la majoria a culminar en aquesta forma de govern, i l'estructura de la branca executiva del govern dels Estats Units. La primera s'ha explicat a fons en el discurs preliminar, i hi passarem per damunt amb un sol comentari: que afegirà gran força a l'impuls de la segona en la mateixa direcció. Entendre l'abast de la força requereix alguna explicació.

L'enorme poder i influència de la branca estan conferits a un sol càrrec públic, el president dels Estats Units. Entre les seves potestats les principals, pel que fa al tema que tractem, són les que pertanyen a l'administració del govern, al càrrec de comandant en cap de l'Exèrcit i la Marina dels Estats Units, al nomenament dels càrrecs del govern, amb poques excepcions, i a la destitució d'aquests a voluntat, segons el Congrés n'ha interpretat l'autoritat. Aquestes, i especialment la darrera, han convertit l'elecció del càrrec en el gran i absorbent objectiu de les lluites partidistes, que motivarà el recurs a la força, sempre que la violència de la lluita i la corrupció dels partits deixin de sotmetre's a la decisió de les urnes. S'ha d'arribar a aquest final, si no s'imposa prèviament la força que l'empeny en l'altra direcció. Si s'arriba a això, serà de ben segur una elecció disputada, en què la pregunta serà: qui és el president? El titular, si fos un dels candidats, o, si no, el candidat del partit en possessió del poder? O el partit que malda per obtenir-ne la possessió? En una qüestió com aquesta, el recurs a la força faria del *candidat* del partit triomfador l'amo

de la totalitat, i no el *comandant*, com seria el cas en circumstàncies diferents.

La disputa posaria fi, pràcticament, al caràcter electiu de la branca. La forma d'elecció podria conservar-se durant un quant temps, però pel que fa a la decisió hi hauria molta menys confiança en les urnes que en l'espasa i la baioneta, i així la forma absoluta d'un govern popular acabaria en la forma absoluta d'un govern monàrquic. No hi hauria gairebé cap possibilitat de crear una monarquia constitucional. No hi hauria cap material que en permetés la formació; i si es formés, seria massa feble, amb un material com el que la constituiria, per mantenir controlat un país de tanta extensió i població com el nostre.

Aquesta serà la fi a què amb tota probabilitat ha d'arribar el govern, tal com funciona ara, si no es donés l'altra opció ni es fes res en l'endemig per impedir-ho. És ociós suposar que, funcionant com ho fa ara el sistema, amb l'augment de l'extensió, la població i la riquesa del país, i el corresponent augment del poder i la influència del govern, el cap de la branca executiva pot continuar essent electiu. El futur és en efecte incert en general; però en el món polític hi ha causes de funcionament tan constant i fix com qualsevol del món físic; i entre elles les que, *subjectes a les condicions esmentades*, portaran al resultat indicat.

Les que empenyen el govern cap a la desunió són també molt poderoses. En són bàsicament dues: la primera derivada de la gran extensió del país; l'altra, de la divisió en estats separats, proveïts d'institucions i grups d'interessos locals. La primera, sota l'acció de la majoria, ha donat necessàriament als dos grans partits, en la seva lluita pels càrrecs i els emoluments del govern, un caràcter geogràfic, per motius que s'han exposat a bastament. Aquesta disputa ha de transformar-se

finalment en una lluita de la part més forta per obtenir el control permanent, i de la més feble per preservar la independència i la igualtat com a membre de la Unió. El conflicte serà doncs entre els estats que ocupen les diverses seccions, és a dir, entre grups organitzats de tots dos bàndols, cadascun, en cas de separació, dotat dels mitjans per evitar la confusió i l'anarquia a què les parts estarien sotmeses sense aquesta organització. Això contribuiria molt a l'augment del poder de resistència en la part més feble contra la més forta, en possessió del govern. Amb aquests grans avantatges i recursos, és molt difícil que els grups que ocupin la part més feble s'avinguin tranquil·lament, en cap circumstància, a descendir de sobiranies independents i iguals a una condició dependent i colonial, i encara menys en circumstàncies que els revolucionarien *internament*, i posarien en risc la seva existència com a poble. No hi ha hagut mai una disputa entre estats independents que impliqués unes calamitats més grans per als vençuts que les implícites en la disputa entre els estats que componen les dues parts d'aquesta Unió. La condició de la més feble, si descendís d'un estat d'independència i igualtat a un de dependència i sotmetiment, seria més calamitós que cap que hagués patit mai un poble civilitzat. És inútil pensar que, amb aquestes conseqüències davant seu, no oposaran resistència, sobretot quan la resistència *pot* salvar-los i no pot empitjorar la seva situació. És segur que això succeirà, si no és que la part més forta abandona la seva línia; i que, si se l'obligués a resistir, la part més feble acabaria triomfant i el sistema acabaria en desunió; això és, com a mínim, molt probable. Però si fos derrotada, el gran creixement de poder i influència que, com a conseqüència, ha d'acumular-se en el govern dels Estats Units no faria més que assegurar i accelerar la fi en l'altra opció. De manera que, en tot cas, s'ha d'acabar

en una o altra, en la monarquia o la desunió, si no ho impedeixen intervencions enèrgiques i oportunes. I això planteja la pregunta: com es pot impedir? Com es poden evitar aquestes tristes alternatives?

Per a aquest propòsit és indispensable que el govern dels Estats Units recuperi el caràcter federal. Res que no sigui una recuperació perfecta i un retorn a allò que transmeteren els seus creadors pot evitar-les. És una bogeria, suposar que cap govern popular, excepte un d'estrictament federal, *a la pràctica* així com *en teoria*, pot durar, en un país de tanta extensió i diversitat d'interessos i institucions. No fóra menys raonable suposar que podria durar sense que els governants fossin responsables davant els governats. La tendència dels primers a oprimir els segons no és més forta que la tendència de la part més poderosa a oprimir la més feble. I el dret al sufragi no és més indispensable per fer complir la responsabilitat dels governants davant els governats que una *organització federal* per obligar les parts a respectar-se mútuament els drets. Cal l'acció unida de tots dos per impedir l'abús de poder i opressió, i per constituir, de debò i en veritat, un govern constitucional. Substituir-ne cap dels dos equival a convertir-ho *de fet*, sigui quina sigui la *teoria*, en un govern absolut.

Però no es pot retornar al caràcter federal sense retornar els governs separats dels diversos estats, i els mateixos estats, a la seva posició veritable. Dels darrers emanà la totalitat del sistema. N'aprovaren i instituïren totes les parts; primer, per la seva acció separada, els respectius governs dels estats; i a continuació, per la seva acció conjunta, amb la indispensable cooperació dels respectius governs, aprovaren i instituïren un govern comú, com a complement dels seus governs separats. L'objectiu era dur-ho a terme mitjançant un *agent comú*, cosa que no es podia fer tan bé, o simplement fer, amb les seves

intervencions separades. La relació, doncs, dels estats amb el sistema és la del creador amb la criatura; i la dels dos governs entre si, d'iguals i coordinats, com s'ha demostrat plenament, amb la diferència cabdal, en aquest darrer aspecte, que els governs separats dels estats foren els primers en ordre temporal, i que tingueren una intervenció activa i indispensable en la creació d'un govern comú de tots els estats; o, tal com en diuen, el govern dels Estats Units.

Aquesta és la seva veritable posició: una posició no tan sols essencial *en teoria*, en la *formació* d'un govern federal, sinó per a la seva *preservació a la pràctica*. Sense aquesta posició, no s'hauria pogut crear el sistema, i sense ella no es pot preservar. La supervisió del poder creatiu és indispensable per a la preservació d'allò creat. Però ja no conserven la seva veritable posició. En el funcionament pràctic del sistema, tots dos han estat substituïts i reduïts a posicions subordinades i dependents; i això, a més, a causa del poder que es creà en darrer lloc, i que nasqué com a auxiliar, i amb l'ajuda de la seva cooperació activa. Ha assumit el control de la totalitat, i així s'ha efectuat una revolució completa en què la criatura ha ocupat el lloc del creador. Això s'ha d'invertir, i tots dos han de tornar a la seva posició veritable, abans que el caràcter federal del govern es pugui restaurar perfectament.

Per a aquest objectiu, el primer pas indispensable és revocar la secció 25 de la Llei del poder judicial, la totalitat de la Llei del 3 de març de 1833 i totes les altres lleis que continguin disposicions similars. Aquestes, en sotmetre la judicatura dels estats al control de la judicatura federal, han sotmès els governs separats dels diversos estats, incloent-hi tots els seus departaments i funcionaris, i així, els mateixos estats, a una condició subordinada i dependent. Només amb la revo-

cació els primer poden elevar-se a la seva veritable relació d'iguals, i els darrers poden conservar la seva alta potestat sobirana de decidir, en darrera instància, sobre l'abast de les potestats delegades, o d'interposar-se per impedir que envaeixin les potestats reservades. Només restaurant aquestes a la seva veritable posició pot reduir-se el govern dels Estats Units també a la seva veritable posició, com a igual dels governs separats dels diversos estats, i limitat a la comesa de les funcions auxiliars que li assigna la Constitució.

Però aquest pas indispensable i important haurà d'anar seguit d'altres abans que s'hagi completat l'obra de restauració. Un dels més importants en serà la revocació de totes les lleis que porten la potestat econòmica més enllà dels seus límits constitucionals, tant en la creació d'impostos com en les assignacions. El caràcter federal del govern es pot destruir amb la mateixa efectivitat a còpia d'envair i absorbir totes les potestats reservades que sotmetent els governs dels diversos estats mateixos directament al seu control. Qualsevol de les dues coses el convertiria, de fet, en el poder únic i absolut, i a la pràctica, en el govern de la majoria. Però de totes les potestats que s'hagin reclamat per al govern dels Estats Units, la més invasora i global és la que assigna al Congrés el dret de determinar quins objectes pertanyen al benestar general: emprar el poder econòmic en la forma de crear impostos i gravàmens, i assignar fons per promoure els que pugui considerar que són d'aquest tipus. A les comunitats civilitzades es pot dir que el diner és el mitjà universal amb què es duen a terme totes les accions dels governs. Si, doncs, s'admet que el govern dels Estats Units té el dret de decidir, a discreció, quin és i quin no és el bé comú del país, i de crear impostos i gravàmens, i d'assignar les recaptacions per efectuar allò que hagi determinat que és el bé comú, fóra difícil assignar algun

límit a la seva autoritat, o impedir que absorbís, finalment, totes les potestats reservades i, doncs, destruís el seu caràcter federal.

Però encara s'ha de fer més per completar l'obra de restauració. La branca executiva s'ha de confinar estrictament dins els límits que té assignats, i cal privar el president de totes les potestats discrecionals i limitar-lo rigorosament a aquelles que la Constitució i les lleis del Congrés li assignaren explícitament. Segons les disposicions explícites de la primera, no en pot exercir legítimament cap altra. Tampoc no se li pot permetre anar més enllà i assumir l'exercici de cap potestat que pugui considerar necessària per executar les que se li ha conferit executar, sense absorbir finalment totes les potestats atorgades a les altres branques i esdevenir absolut. Com que disposa de la influència del govern i del comandament de totes les seves forces, i està al capdavant de l'actual partit dominant, en cas d'enfrontament entre ell i qualsevol de les altres branques quant a l'abast de les potestats respectives podrà imposar la seva interpretació sobre l'altra.

Encara hi ha un altre pas, relacionat amb aquest, que serà necessari per completar l'obra de restauració. Cal restaurar les disposicions de la Constitució relacionades amb l'elecció de president i vicepresident, que han estat eliminades a la pràctica. La revocació virtual d'aquesta disposició, tal com s'ha declarat, ha tingut l'efecte de posar el control de la seva elecció en mans dels líders dels que persegueixen i conserven càrrecs; i això, amb la potestat il·limitada de destituir càrrecs, i la influència enorme del govern, ha convertit aquesta elecció en l'única qüestió important; i la possessió dels càrrecs i emoluments del govern, en els objectius prioritaris de la lluita presidencial. La conseqüència ha estat un enorme augment de l'autoritat del president, i permetre-li que ampliés les seves

potestats amb impunitat, amb el pretext del dret que se li ha concedit, contra la disposició explícita de la Constitució, de decidir quins mitjans són necessaris per executar les potestats que té assignades. El primer pas en l'ampliació de la seva autoritat fou tergiversar la potestat de destitució (l'objectiu de la qual era permetre-li deslliurar el lloc d'un alt càrrec incompetent o indigne amb vista a administrar més bé les lleis) i transformar-la en un instrument per castigar els adversaris i recompensar els partidaris. Això ha anat seguit d'altres lleis que han modificat enormement les potestats relatives de les branques a còpia d'augmentar les de l'Executiu. Podem témer que fins i tot la potestat de declarar la guerra, i el control il·limitat de totes les conquestes durant el seu decurs, hagi passat del Congrés a mans del president. Com a conseqüència de tot això, les seves potestats s'han acumulat fins a un punt poc coherent amb les del principal càrrec d'una república federal; d'aquí la necessitat de restringir-les als seus estrictes límits constitucionals i de restaurar les disposicions de la Constitució relatives a la seva elecció, per tal de retornar completament el govern al seu caràcter federal. Potser l'experiència demostrarà que les disposicions de la Constitució en aquest sentit són imperfectes, que són massa complexes i matisades per a la pràctica, i que cal un canvi radical en l'organització de la branca executiva. Si aquest fos el cas, el remei adequat consistiria, no a substituir-les a la pràctica, tal com s'ha fet, sinó a recórrer al poder que s'ha conferit per corregir-ne tots els defectes i desordres.

Però només amb la restauració del govern al seu caràcter federal, encara que pugui ésser completa i perfecta, no n'hi haurà prou per evitar les alternatives dolentes: no pot més que tendir cap a una o cap a l'altra, tal com funciona ara. Si des del principi s'hagués mantingut estrictament a la pràctica

el seu caràcter federal, hauria estat del tot suficient, tota sola, per assegurar el país enfront del perillós estat en què es troba ara, arran del desviament. Però els mitjans que poden ésser suficients per *impedir* malalties no són de costum suficients per posar-los *remei*. En uns quants casos recents ho poden haver estat; però calen mitjans addicionals per restablir la salut, quan el sistema ha patit desordres llargs i profunds. Aquest és ara mateix l'estat del nostre sistema polític. Les mateixes causes que n'han ocasionat els desordres han portat, alhora, a conseqüències que no es poden eliminar amb els mitjans que les haurien impedides. Han destruït l'equilibri entre les dues grans parts i han alienat la solidaritat mútua entre elles que permeté la formació de la Unió, i l'establiment d'un govern comú per a la promoció del benestar de tots.

Quan s'instaurà el govern dels Estats Units, les dues parts eren gairebé iguals quant als dos elements que el componen; un fet que, sens dubte, tingué una gran influència a l'hora de persuadir la convenció perquè les elegís com a base de la seva interpretació. D'ençà d'aleshores s'ha destruït la igualtat amb relació a tots dos, sobretot a causa de l'acció del govern instaurat per a benefici mutu. El primer pas cap a ell es produí en temps de l'antic Congrés de la confederació. Fou una de les seves darreres lleis. Tingué lloc mentre estava reunida la convenció que creà la Constitució i el govern actuals, i se'n pot tenir per contemporània. Em refereixo a l'ordenança de 1787, que entre altres coses incloïa una disposició que prohibia l'esclavitud al territori del nord-oest. L'efecte en fou limitar els estats del sud, en aquest aspecte, a la zona que es trobava al sud d'aquesta. Era literalment contreure'n una i ampliar-ne l'altra, ja que la totalitat del territori pertanyia a Virgínia, l'estat capdavanter del primer grup. Virgínia, amb un patriotisme desinteressat que s'ha igualat molt poques vegades, cedí

gratuïtament la totalitat a la Unió, fora d'una part molt limitada, reservada per al pagament dels seus funcionaris i soldats per serveis prestats en la guerra de la revolució. El sud no rebé cap equivalent per aquesta cessió esplèndida, excepte una promesa inclosa en aquesta ordenança, similar a la que consta a la Constitució dels Estats Units, de lliurar esclaus fugitius. És probable que els partits acordessin que calia incloure-la a tots dos instruments, ja que l'antic Congrés i la convenció estaven reunits en el mateix lloc, i que contribuís molt a induir els membres del sud del primer a acceptar l'ordenança. Però fos com fos, totes dues han resultat igualment falses. Durant molts anys no se n'ha respectat cap de les dues. De fet, ni la llei mateixa estava autoritzada. Els Articles de la Confederació no atorgaven ni un bri d'autoritat al Congrés perquè aprovés l'ordenança, segons ha reconegut el senyor Madison; i tanmateix aquesta llei no autoritzada i unilateral (com ha resultat), aprovada en els darrers moments de l'antiga confederació, serví de base, com a precedent, per excloure el sud de dues terceres parts del territori comprat a França en virtut del tractat de Louisiana, i la totalitat del territori d'Oregó; i ara serveix de base per justificar-ne l'exclusió de tot el territori adquirit a la guerra amb Mèxic, i tot el que es pugui adquirir de qualsevol manera més endavant. El territori del qual ja se l'ha exclòs ha tingut l'efecte de destruir l'equilibri entre les parts tal com era originalment, i de concentrar permanentment a la part septentrional les dues majories que componen el govern dels Estats Units. Si fos exclosa del territori adquirit a Mèxic, els estats del nord tindrien una preponderància aclaparadora al govern.

En l'endemig, l'esperit de fanatisme que havia restat molt temps en letargia s'ha despertat i ha entrat en acció arran de la trajectòria del govern, tal com s'ha explicat. Aquesta

s'adreça, obertament i directa, a destruir les relacions existents entre les races de la part meridional, de les quals depenen la seva pau, prosperitat i seguretat. Per aconseguir-ho, l'exclusió dels territoris és un pas important; d'aquí la unió entre els abolicionistes i els partidaris de l'exclusió, per assolir aquests objectius vinculats tan íntimament.

Tot plegat ha creat una situació hostil al manteniment de la Unió i a la durada del govern. L'alienació succeeix l'adhesió, i els sentiments hostils, l'alienació; i aquests, al seu torn, aniran seguits de la revolució, o d'un trencament de la Unió, si no s'impedeix a temps. Però això no es pot fer recuperant el caràcter federal del govern, per molt necessari que sigui com a primer pas. El que s'ha fet no es pot desfer. L'equilibri entre les dues parts ha estat destruït permanentment amb la mesura exposada a dalt. La part del nord, per consegüent, concentrarà sempre en el seu si les dues majories que componen el govern; i si el sud fos exclòs de tots els territoris adquirits ara o més endavant, tindrà un predomini tan indiscutible al govern i a la Unió, que podrà modelar la Constitució a voluntat. La recuperació del caràcter federal del govern no pot aportar cap remei contra això. Mentre es mantingui, no hi pot haver cap seguretat per a la part més feble. Posa en mans de la part més forta i hostil el poder d'esclafar-la a ella i les seves institucions, i no li deixa cap alternativa fora de resistir o sumir-se en una condició colonial. Aquesta ha d'ésser la conseqüència si no s'aplica un remei efectiu i adequat.

La naturalesa de la malaltia és tan greu que no la pot guarir res que no sigui un canvi orgànic, un canvi que modifiqui la Constitució fins al punt de donar a la secció més feble, d'una forma o una altra, una capacitat de veto sobre l'acció del govern. Res que no arribi a això no pot protegir la més feble ni tornar l'harmonia i la tranquil·litat a la Unió, a còpia

d'aturar efectivament la tendència de la part dominant i més forta a oprimir la més feble. Quan es creà la Constitució hi havia una forta impressió que la tendència al conflicte seria entre els estats més grans i els més petits, i per consegüent es prengueren mesures efectives amb vista a evitar-la. Però l'experiència ha demostrat que ha estat un error; i que en comptes d'ésser com se suposà aleshores, el conflicte és entre les dues grans parts que es distingeixen tan marcadament per les seves institucions, caràcter geogràfic, produccions i activitats. Si això s'hagués percebut llavors amb la claredat d'ara, la mateixa gelosia que amb tanta cura vigilà i evità el perill que els estats més grans oprimissin els més petits hauria pres la mateixa precaució respecte al mateix perill entre les dues parts. Ens pertoca a nosaltres, que ho veiem i ho sentim, fer allò que els creadors de la Constitució haurien fet, si haguessin sabut, en aquest aspecte, allò que l'experiència ens ha ensenyat: és a dir, actuar contra els perills que el sistema ha desenvolupat a la pràctica, i que, si s'haguessin previst en aquell moment sense posar-hi remei, sens dubte haurien impedit als estats que formen la part meridional de la confederació acceptar mai la Constitució; i que, en circumstàncies similars, si ara no hi pertanyessin, els impediria per sempre incorporar-se a la Unió.

La manera més efectiva de modificar la Constitució amb vista a assolir l'objectiu només es pot determinar amb autoritat mitjançant la potestat d'esmena. Es pot fer de diverses maneres. Entre d'altres, es podria dur a terme a través d'una reorganització de la branca executiva, per tal que les seves potestats, en comptes de conferir-se a un sol alt càrrec, com ara, se n'atorguessin a dos, elegits de manera que tots dos esdevinguessin els òrgans i representants especials de les respectives parts, a la branca executiva del govern, i que calgués que

tots dos aprovessin tots els projectes de llei del Congrés abans que esdevinguessin lleis. L'un podria assumir l'administració de matèries vinculades a les relacions internacionals del país; i l'altre, les connectades amb les institucions nacionals; el repartiment es faria a sorts. Això s'aconseguiria, de manera més simple, allò que es pretenia amb les disposicions originals de la Constitució, donant a una de les majories que componen el govern un clar predomini al col·legi electoral, i a l'altra majoria una influència encara més clara en l'elecció final, en cas que el col·legi no elegís un president. Es volia que establís un equilibri entre els estats més grans i els més petits en aquesta branca, cosa que a la pràctica no s'ha aconseguit gens ni mica; i aquest fracàs ha afectat molt el conjunt del sistema i ha propiciat l'actual situació perillosa.

De fet, es pot dubtar si els creadors de la Constitució no cometeren un greu error en formar un executiu únic i no plural. I encara es pot arribar a dubtar si un sol cap de l'executiu, dotat de totes les potestats que en rigor pertanyen a la branca executiva del govern, com és el president, és compatible amb el manteniment d'un govern popular; sobretot en un país ric i de molta població, amb molts ingressos i un cos de funcionaris i empleats nombrós. És segur que no hi ha cap exemple d'un govern popular format d'aquesta manera que hagi durat gaire temps. Fins i tot el nostre, fins ara, no proporciona cap prova a favor, i sí unes quantes en contra; perquè se li pot atribuir justament l'actual situació desordenada i perillosa que amenaça el país amb la monarquia o la desunió. D'altra banda, els dos governs constitucionals més distingits de l'Antiguitat, pel que fa a la durada i al poder, tingueren un executiu dual. Em refereixo als d'Esparta i Roma. El primer tingué dos caps de l'executiu hereditaris, i el segon dos d'elegits, és cert que Anglaterra, que en aquest aspecte hem co-

piat, té un sol cap hereditari de la branca executiva del seu govern, però no és menys cert que ha patit moltes lluites abrandades per impedir que el principal cap esdevingui absolut, i que per protegir-se'n efectivament, a l'últim es veié obligada a privar-lo, substancialment, de la potestat d'administrar el govern, en transferir-la, a la pràctica, a un Gabinet de ministres responsables, que, a causa del costum establert, no poden ocupar càrrec si no tenen el suport d'una majoria de les dues cambres del Parlament. Així ha evitat el perill que un magistrat principal esdevingui absolut, i ha aconseguit unir, substancialment, un executiu únic amb un de plural, en crear aquesta branca del govern. Nosaltres no tenim aquesta salvaguarda, i no la podem tenir sense canviar del tot el caràcter del nostre govern; i l'exemple d'Anglaterra no ens proporciona, és clar, cap prova a favor d'un sol magistrat principal en una forma popular de govern com la nostra, mentre que els exemples de temps antics, i el nostre fins ara, ens en forneixen de contundents en contra.

Però s'objecta que un executiu plural porta necessàriament a la intriga i la discòrdia entre els seus membres, i que és incompatible amb l'acció ràpida i eficient. Potser és cert quan els trien els mateixos electors, i pot constituir una bona raó, allà on és el cas, per preferir un executiu únic, amb totes les objeccions, abans que un de plural. Però el cas és molt diferent quan els trien electors diferents, amb interessos contraris i hostils, com s'escauria en el cas que estem tractant. Aquí tots dos haurien d'actuar conjuntament en l'aprovació de les lleis del Congrés, i per separat en l'àmbit dels seus respectius departaments. L'efecte, en el darrer cas, fóra el de conservar tots els avantatges d'un executiu únic, pel que fa a l'administració de les lleis; i, en el primer, assegurar l'harmonia i la concòrdia entre totes dues parts i, a través d'aquestes, en el

govern. Perquè com que cap projecte de llei del Congrés no podria esdevenir llei sense l'assentiment dels magistrats principals que representen totes dues parts, cadascuna, a les eleccions, elegiria el candidat que, a més d'ésser fidel als seus interessos, tingués més estimació i confiança de l'altra part. I així, l'elecció presidencial, en comptes de dividir la Unió en parts geogràfiques hostils, la més forta lluitant per ampliar les seves potestats i la més feble per defensar els seus drets, com és ara el cas, es convertiria en el mitjà per tornar l'harmonia i la concòrdia al país i al govern. Faria de la Unió una veritable unió, un vincle d'afecció i germanor mútues, i no una simple connexió que el més fort utilitza com a instrument per dominar i beneficiar-se, i al qual el més feble només està sotmès a causa de les restes que perduren d'una adhesió anterior, i l'esperança cada cop més minsa de poder retornar el govern a allò que originalment es pretenia que fos, una benedicció per a tots.

Aquesta és la malaltia, i aquest és el caràcter de l'únic remei que pot guarir-la. En conclusió, encara hem de considerar la pregunta pràctica: s'aplicarà? Es recorrerà per al propòsit l'únic poder que s'hi pot aplicar?

La responsabilitat de respondre aquesta pregunta solemne correspon als estats que componen la part més forta. Els de la més feble es troben en minoria, tant en estats com en població; i, per consegüent, en totes les branques el govern. Així, no poden ésser responsables d'una llei que requereix la coincidència de dues terceres parts de totes dues cambres del Congrés, o de dues terceres parts dels estats per originar-se, i de tres quartes parts dels darrers per consumar-se. Amb aquestes dificultats al seu camí, els estats de la part més feble no poden fer res, encara que hi estiguin ben disposats, per salvar la Unió i el govern, sense l'ajuda i la cooperació dels estats

que componen la part més forta; però amb la seva ajuda i cooperació es poden salvar tots dos. En els darrers, doncs, rau la responsabilitat d'invocar l'alta potestat, l'única que pot aplicar el remei, i si no ho fan, de totes les conseqüències que es puguin seguir.

Un cop finalitzat allò que em proposava dir sobre la Constitució i el govern dels Estats Units, acabaré amb uns quants comentaris relatius a la Constitució i els governs dels estats individuals. Tenint, com tenen, una relació d'iguals amb la Constitució i el govern dels Estats Units, tot allò que pugui contribuir a torbar i trastocar els primers ha de contribuir necessàriament, més o menys, a torbar i trastocar els segons, i, doncs, la totalitat del sistema. D'aquí la importància, considerada només amb relació al govern dels Estats Units, sense tenir en compte els dels diversos estats, que els governs individuals de cadascun, així com el govern unit de tots, hauria d'assumir i preservar la forma constitucional, i no l'absoluta, de govern popular, la d'un govern d'unanimitat i no de majoria simple.

És molt més difícil donar aquesta forma constitucional al govern dels estats que al govern dels Estats Units, pel mateix motiu que és més fàcil crear un govern constitucional per a una comunitat dividida en classes o ordres que per a una només popular. Les distincions artificials de tota mena, siguin d'estats o de propietats, són més simples i marcades que les distincions naturals nombroses i barrejades d'una comunitat purament popular. Però encara que sigui difícil crear aquests governs constitucionals per als estats separats, s'hi pot intervenir convertint les diverses branques, fins allà on convingui, en els òrgans dels interessos més marcats de l'estat, independentment de les seves causes, i mitjançant els mecanismes que puguin comunicar el parer de l'estat a través de les seves parts,

i no en conjunt, per la unanimitat, i no per la majoria. Només es pot obtenir de debò mitjançant la primera. De fet, ocorre sovint que la majoria no acompleix allò que afirma perseguir: obtenir de debò el parer de la majoria. Suposa que, assignant a cada part de l'estat un representant en cada branca del seu govern, en proporció a la seva població, assegura a totes un pes en el govern, en proporció exacta a la seva població, en totes les circumstàncies. Però no és així. El pes relatiu de la població depèn tant de les circumstàncies com de les quantitats. La població concentrada de les ciutats, per exemple, tindria sempre, amb aquesta distribució, molt més pes en el govern que la mateixa quantitat en la població escampada i dispersa del camp. Cent mil individus concentrats en una ciutat de cinc quilòmetres quadrats tindrien més influència que no la mateixa quantitat escampada per cinc-cents quilòmetres quadrats. En un cas fóra fàcil obtenir una acció concertada i una combinació de mitjans, i en l'altre gairebé impossible; i això sense tenir en compte el gran control que les ciutats tenen sobre la premsa, el gran òrgan de l'opinió pública. Distribuir el poder en proporció a la població, doncs, equivaldria de fet a donar el control del govern, al capdavall, a les ciutats; i sotmetre la població rural i agrícola a la mena de població que normalment s'hi congrega, i en darrera instància, a l'escòria d'aquesta. Això només es pot contrarestar amb una distribució de poder que doni a la població rural i camperola, en un dels dos cossos legislatius o branques del govern, un predomini clar. I això es pot fer, en la majoria de casos, concedint el mateix nombre de membres en un dels cossos legislatius per a cada districte electoral, doncs una majoria dels comtats o dels districtes electorals tindrà normalment una clara majoria de la seva població dedicada a activitats agrícoles o altres varietats rurals. Si amb això no n'hi hagués

prou, per si mateix, per crear un equilibri, s'instituiria un màxim de representació, que no podria superar mai el nombre assignat a cada circumscripció electoral o ciutat.

Es podrien adoptar altres mitjans similars, mitjançant els quals es podria impedir que entressin en conflicte els interessos diferents i marcats dels estats, sobretot els causats pels trets geogràfics, o per la diversitat d'activitats, i protegir-ne enfront del control de l'altre. Amb aquests mecanismes i d'altres adaptats a les peculiaritats d'un estat, es podria fer que el govern n'assumís el caràcter d'unanimitat, i tingués tota la tranquil·litat i estabilitat pertanyents a aquesta forma de govern; i amb això evitar el desordre i l'anarquia en què ha d'acabar sempre el govern de la majoria. Mentre existeixi, el govern dels Estats Units requerirà un govern molt menys perfecte per part d'un estat per protegir-lo dels mals a què l'exposaria un govern imperfectament organitzat que no si formés una comunitat separada i independent. El motiu és que els estats, com a membres de la Unió, obligats a defensar-se els uns als altres contra tots els perills externs i la violència interior, estan exempts de la necessitat de recaptar i desemborsar grans quantitats d'ingressos, que altrament serien necessaris; i, per tant, estan exempts de la creixent tendència al conflicte i el desordre que sempre acompanya un augment dels ingressos i les despeses. A fi d'oferir una il·lustració pràctica del mode en què es pot organitzar un govern d'estat, segons el principi de la unanimitat, com a conclusió d'aquest discurs descriuré breument la Constitució i el govern de l'estat de Carolina del Sud.

El govern, com el d'altres estats, està dividit en tres grans branques: la legislativa, l'executiva i la judicial. Les seves potestats executives, com en tots els altres, estan conferides a un sol magistrat suprem. Elegit per l'assemblea legislativa, ocupa

el càrrec durant dos anys i no pot tornar a ésser elegit per dos anys fins que acabi el mandat per al qual fou elegit. Les seves potestats i influència són molt limitades. L'assemblea legislativa també nomena els jutges. Ocupen el càrrec mentre l'exerceixen correctament. La branca legislativa està dividida, igual que totes les dels altres estats, en dos cossos, el Senat i la Cambra de Representants. Els membres del primer es divideixen en dues classes, una de les quals té un mandat de dos anys. Els membres de la Cambra són elegits per a dos anys. Tots dos plegats s'anomenen, quan es convoquen, l'Assemblea General. A més del poder habitual i adequat dels cossos legislatius, nomena tots els càrrecs importants de l'estat. Els càrrecs locals són elegits pel poble dels respectius districtes (comtats) als quals pertanyen. El dret al sufragi és universal, amb excepcions escasses i poc importants. No es pot convocar cap convenció del poble si no és amb l'acord de dues terceres parts de totes dues cambres, és a dir, dues terceres parts, respectivament, de tot el cos representatiu. Tampoc no es pot reformar la Constitució, excepte mitjançant una llei de l'Assemblea General, aprovada per dues terceres parts de tots dos cossos de la representació completa, i aprovada una altra vegada, de la mateixa manera, a la primera sessió de l'assemblea immediatament posterior a la següent elecció dels membres de la Cambra de Representants. Però allò que és peculiar de la seva Constitució, i que la distingeix de les dels altres estats, és el principi en virtut del qual el poder es distribueix entre les diferents parts de l'estat. És això, de fet, el que forma la Constitució, en contraposició al govern, i els elements segons els quals es distribueix el poder són els impostos, la propietat i les circumscripcions electorals. Per tal d'entendre per què s'adoptaren, i com la distribució ha afectat les activitats del govern, caldrà oferir un breu esbós de la història política de l'estat.

L'estat el crearen a la costa emigrants d'Anglaterra i França. Charleston n'esdevingué la principal ciutat, i s'hi concentrà tot el poder polític de la colònia durant el govern dels Lord Propietors,[75] tot i que la població se n'estenia per tota la longitud de la costa, i terra endins fins a una distància considerable, i la regió ocupada per les colonitzacions s'organitzava en parròquies. El poble enderrocà el govern d'aquestes, i la colònia esdevingué dependent de la Corona. El dret d'elegir membres de la branca popular de l'assemblea legislativa s'estengué a les parròquies. Sota la protecció de la Corona, més poderosa, la colònia cresqué molt, i s'estengué encara més terra endins, cap a les cascades dels grans rius, i amb ella portà la mateixa organització.

Cap a mitjan segle passat, un corrent de població fluí des de Nova Jersey, Pennsilvània, Maryland, Virgínia i Carolina del Nord cap a la regió que s'estenia des de les cascades dels rius fins a les muntanyes, ara anomenada país alt, en contraposició a la part que queda a sota, el país baix. Entre totes dues colonitzacions hi havia un ampli espai despoblat, i durant un període considerable no hi hagué cap connexió política ni gaires relacions comercials entre totes dues. El país alt no tenia representació al govern, ni existència política com a part constituent de l'estat, fins poc abans de l'inici de la revolució. De fet, durant la revolució, i fins a la formació de l'actual Constitució, el 1790, amb prou feines se'n sentí el pes polític al govern. Fins i tot aleshores, tot i que havia esdevingut la part més poblada, amb la nova Constitució el poder es distribuí de tal manera que el deixà en minoria en totes les branques del govern.

75 *Lord Propietor* era el títol dels nobles propietaris «governants» de certes colònies de propietat britànica d'Amèrica del Nord. (N. del t.)

Aquesta situació no podia continuar gaire temps sense portar al descontentament. Així, el 1794 sorgí un obert moviment d'agitació que tenia com a objectiu obtenir un pes al govern proporcional a la seva població. Un cop iniciat, continuà augmentant amb la població creixent d'aquesta part, fins que la violència, i els desordres i caos que ocasionava, convenceren el sector reflexiu de totes dues parts que havia arribat el moment de fer un esforç decidit per posar-hi fi. A la sessió de 1807 es féu un gran esforç per assolir aquest objectiu. La part baixa fou prou assenyada i patriòtica per proposar una resolució de la controvèrsia, donant a tots la mateixa participació al govern; i la part de dalt, igual d'assenyada i patriòtica, renuncià a les seves reclamacions i acceptà l'acord. Per dur-lo a terme, durant la sessió s'aprovà una llei per esmenar la Constitució, de conformitat amb la forma que prescriu; i fou aprovada una altra vegada, de manera similar, durant la següent sessió —en l'endemig hi havia hagut una elecció dels membres de la Cambra de Representants—, i així esdevingué una part de la Constitució tal com és ara. L'objectiu que es perseguia explicarà les disposicions de l'esmena, i per què calgué incorporar a la Constitució els tres elements esmentats més amunt.

Per efectuar-ho, es mantingué intacte el Senat, que es composa d'un membre per cada districte electoral, excepte Charleston, que en té dos (un per cadascuna de les seves parròquies). Això, com a conseqüència de l'organització del districte inferior en parròquies, i d'aquestes en districtes electorals, s'ha donat a la part baixa un predomini clar en aquesta branca de l'assemblea legislativa. Per donar a la part alta un predomini similar a la Cambra de Representants, calgué remodelar-la. Amb aquest fi s'assignaren a aquesta branca de l'assemblea legislativa 124 membres, 62 dels quals havien de ser escollits

per la població blanca i 62 atribuïts en funció dels impostos, que calia distribuir entre les circumscripcions electorals. La proporció dels dos criteris determinava el nombre de representants a què tindria dret cadascuna de les circumscripcions. Per confirmar aquesta proporció s'ordenà que es fes periòdicament un cens de la població, cada deu anys, i alhora es calculés la quantitat d'impostos que havia pagat cada circumscripció electoral durant els darrers deu anys, per tal d'obtenir les dades que permetessin efectuar la distribució. Aquestes donaren al país alt un predomini igualment decisiu a la Cambra de Representants. I així s'establí un equilibri entre les dues parts a la branca legislativa del govern; i com que l'assemblea legislativa nomena el governador, els jutges i tots els càrrecs importants del govern, un equilibri en totes les branques del govern. En convertir les circumscripcions electorals en l'element que decideix la composició d'una branca de l'assemblea legislativa, es protegeix els grups d'interessos agrícoles i rurals davant la preponderància, que, amb el temps, la població ciutadana concentrada podria adquirir altrament; i en fer dels impostos l'element que determina la composició de l'altra branca, es protegeix efectivament de l'abús de la potestat tributària. L'efecte d'aquest abús seria donar a la part de l'estat a la qual es podria gravar amb més impostos un pes excessiu en el govern proporcional, i disminuir, en la mateixa proporció, el pes de la part que pogués quedar eximida d'una proporció igual de la càrrega impositiva.

Els resultats que seguiren la introducció d'aquests elements a la Constitució, de la manera exposada, foren extremament positius. El govern —en comptes d'ésser el govern del país baix, com ho era amb la Constitució de 1790, o d'esdevenir posteriorment, com ho havia d'esdevenir per força, el govern del país alt, si la població hagués estat l'únic element— es

convertí en el govern de la unanimitat, i decididament en el govern de tota la població, de tot el poble de Carolina del Sud, i no d'una part d'aquest poble sobre l'altra part. La conseqüència en fou el restabliment gairebé instantani de l'harmonia i la concòrdia entre totes dues parts. Aviat desaparegueren la divisió i la violència partidistes, amb el desordre i el caos que comporten. N'ocuparen el lloc els sentiments amables i l'adhesió mútua entre totes dues parts, que s'han mantingut ininterromputs durant més de quaranta anys. Es pot dir en rigor que a l'estat, pel que fa als seus afers interns, no hi ha hagut divisions de partit en tot el període. No s'hi ha conegut l'organització i la disciplina de partit, la subhasta de partit i el seu derivat, *el principi de botí*. Per obtenir la concentració no cal res d'aquesta mena, ja que la nostra encertada Constitució dóna lloc a un poble unit, amb l'excepció de dissensions locals ocasionals però breus, quant a l'acció del govern federal, i fins i tot les més violentes d'aquestes cessaren, gairebé de seguida, amb la circumstància que les produïa.

Aquests són els feliços fruits d'una República creada amb saviesa, i alguns dels mitjans amb què es pot organitzar i instituir. El nostre govern, igual que tots els altres constitucionals ben formats, descendeix d'un conflicte resolt oportunament i amb seny. Tant de bo el seu èxit motivi que, com a exemple, l'imitin d'altres, fins que tot el nostre sistema, el govern unit de tots els estats, així com els governs individuals de cadascun, s'estableixin amb la mateixa concòrdia i harmonia.

III. Discurs de Fort Hill: sobre les relacions dels estats i el govern federal (26 de juliol de 1831)[76]

[...] La qüestió de la relació entre els estats i el govern General no és d'origen recent. Des de l'inici del nostre sistema ha dividit el sentiment públic. Ja a la Convenció, quan la Constitució maldava per arribar a l'existència, es formaren dos partits pel que fa a com hauria d'ésser aquesta relació, i la diferència de sentiments entre tots dos constituïren un obstacle força gran per a la formació d'aquest instrument. Després que el govern General entrés en vigor, l'experiència no trigà a demostrar que la qüestió no s'havia resolt amb les operacions de la Convenció. La gran lluita que precedí la revolució política de 1801, que portà el senyor Jefferson al poder, consistí bàsicament en això; i les doctrines i els arguments de tots dos bàndols s'expressaren i argumentaren amb solvència, d'una banda, en les Resolucions de Virgínia i Kentucky i a l'Informe per a l'Assemblea Legislativa de Virgínia i, de l'altra, en les respostes a l'Assemblea Legislativa de Massachusetts i alguns al-

76 Reproducció parcial. (N. de l'e.)

tres estats. Aquestes resolucions i aquest informe, amb la decisió del Tribunal Suprem de Pennsilvània aproximadament al mateix temps (sobretot en el cas de Cobbett, exposat pel president del Tribunal Suprem M'Kean i acceptat per tota la judicatura), contenen allò que considero la veritable doctrina en aquest important tema. Hi remeto per evitar la necessitat d'argumentar en detall les meves opinions, amb les raons que les sustenten.

Com que només em proposo declarar les meves opinions, em podria acontentar amb aquesta remissió a documents que declaren tan plenament i amb tanta solvència tots els punts directament relacionats amb aquest tema de profunda importància; però com que n'hi ha tants que potser no tenen l'oportunitat o el lleure de consultar-los, i com que és possible, per molt clars que siguin, que persones diverses en puguin interpretar de maneres diferents el significat, procediré a exposar sumàriament, per tal de comunicar per complet els meus sentiments i d'evitar qualsevol ambigüitat, les doctrines que inclouen segons el meu parer.

El principi fonamental i orientador és que el govern general emanà del poble dels diversos estats, que formaven comunitats polítiques distintes i actuaven en la seva qualitat separada i sobirana, i no de tot el poble que pogués formar una comunitat política agregada; que la Constitució dels Estats Units és, en realitat, un pacte del qual cada estat és una part, en la qualitat ja esmentada; i que els diversos estats, o parts, tenen el dret de judicar sobre les seves infraccions; i en cas d'un exercici deliberat, evident i perillós de potestats no delegades, tenen dret, en darrera instància, per emprar el llenguatge de les Resolucions de Virgínia, «d'interposar-se per aturar la progressió del mal, i per mantenir dins els límits respectius les autoritats, els drets i les llibertats que els perta-

nyen». Considero que aquest dret d'interposició, declarat tan solemnement per l'estat de Virgínia, se'n digui com se'n digui —dret d'estat, veto, anul·lació o qualsevol altre nom—, és el principi fonamental del nostre sistema, basat en fets tan certs històricament com la nostra revolució mateixa, i en deduccions tan simples i concloents com les de qualsevol veritat política o moral; i crec fermament que en aquest reconeixement es basen l'estabilitat i la seguretat de les nostres institucions polítiques.

No ignoro que els qui s'oposen a la doctrina ho han considerat sempre, ara i abans, des d'una perspectiva molt diferent, i la troben anàrquica i revolucionària. Si pogués creure de debò que aquesta n'és la tendència, no la podria acceptar. Confio que no cedeixo davant de cap d'aquestes, amb una lleialtat profunda i sincera a les nostres institucions polítiques i la unió d'aquests estats. No hi he expressat mai cap sentiment oposat; ans al contrari, sempre les he considerat els grans instruments per preservar la nostra llibertat i promoure la nostra felicitat i la de la posteritat, i sempre he sostingut que hi són essencials. He dedicat gairebé la meitat de la meva vida al servei de la Unió, i la fama pública que hagi pogut adquirir està indissolublement identificada a això. Molts, fins i tot entre els meus amics, han cregut que el meu principal error polític ha consistit a ésser massa nacional. Amb aquests intensos sentiments de lleialtat he examinat amb la màxima cura la importància de la doctrina en qüestió; i crec solemnement que, ben lluny d'ésser anàrquica o revolucionària, és l'únic fonament sòlid del nostre sistema, i de la mateixa Unió; i que la doctrina oposada, que nega als estats el dret de protegir les seves potestats reservades, i que voldria conferir al govern General (tant se val a través de quina branca) el dret de determinar, exclusivament i definitivament, les potestats que s'hi de-

leguen, és incompatible amb la sobirania dels estats i de la mateixa Constitució, considerada la base d'una Unió Federal. Aquesta manera d'expressar-me, forta com és, no és més forta que la que usà l'il·lustre Jefferson, que digué que donar al govern general el dret final i exclusiu de judicar sobre les seves potestats equival a fer «de la seva discrecionalitat, i no de la Constitució, la mesura de les seves potestats», i que «en tots els casos de pacte entre parts sense un jutge comú, cada part té el mateix dret a judicar per si mateixa, tant sobre la infracció com sobre la manera i la mesura de la correcció». El llenguatge no pot ésser més explícit, ni es pot adduir una autoritat més alta.

El fet que en aquest tema hi hagi opinions diverses em sembla una prova addicional de la gran diversitat de l'intel·lecte humà. Si individus capaços, experimentats i patriotes, pels quals sento el major respecte, no haguessin nodrit opinions diferents, hauria trobat el dret massa clar per admetre cap dubte; però aquest cas i d'altres de similars m'han ensenyat a tractar amb deferència opinions que difereixen de la meva. És possible que sigui jo qui està equivocat; però, si és així, només puc dir que, després de l'anàlisi més madura i reflexiva, no he estat capaç de detectar-ho. Però amb tota la deferència que fa al cas, he de concloure que l'error és dels qui neguen allò que sembla un atribut essencial de la sobirania concedida dels estats; i els qui adjudiquen al govern general un dret del tot incompatible amb allò que tothom reconeix que és el seu caràcter limitat i restringit; un error originat sobretot, no puc deixar de creure, en la manca d'una reflexió adequada sobre la naturalesa de les nostres institucions i en què constitueix l'únic objectiu raonable de totes les constitucions polítiques.

Un dels homes més sagaços de l'antiguitat digué amb molt d'encert que l'objectiu d'una Constitució és *limitar el govern*,

de la mateixa manera que el de les lleis és *limitar els individus*. El comentari és correcte, i no és menys cert quan el govern està conferit a una majoria que quan ho està a un sol individu o a uns quants, a una república, una monarquia o una aristocràcia. Ningú no pot sentir més respecte que jo per la màxima que la majoria ha de governar, presa en el sentit adequat, sotmesa a les restriccions imposades per la Constitució, i limitada a objectius en què cada part de la comunitat té interessos similars; però és un greu error suposar, com fan molts, que el dret d'una majoria de governar és un dret natural i no convencional, i, doncs, absolut i il·limitat. Tot individu té per naturalesa el dret de governar-se a si mateix; i els governs, tant si estan fonamentats en majories com en minories, han d'obtenir el seu dret de l'assentiment, expressat o implícit, dels governats, i d'estar sotmesos a les limitacions que els puguin imposar. Quan els interessos són els mateixos, és a dir, quan les lleis que poden beneficiar-ne un els beneficien tots, o a l'inrevés, és just i adequat posar-les sota el control de la majoria; però quan són diferents, de manera que la llei que pot beneficiar una part pot resultar desastrosa per a una altra, fóra, al contrari, injust i absurd sotmetre-les a la seva voluntat; i aquesta crec que és la teoria en què es basa la nostra Constitució.

És impossible dubtar que pugui existir aquesta diferència d'interessos. Es poden trobar en totes les comunitats, en més o menys grau, per petita o homogènia que sigui; i constitueix, a tot arreu, la gran dificultat per formar i preservar institucions lliures. Protegir de l'acció injusta de les lleis, quan s'apliquen a interessos diferents i oposats, és el que, sobretot, fa indispensable una Constitució; perdre-ho de vista en els raonaments sobre la nostra Constitució fóra ometre el principal element que en permet determinar el caràcter. Si no hi

hagués contrarietat d'interessos, no hi hauria res més simple i fàcil que crear i preservar institucions lliures. El dret al sufragi fóra una garantia suficient, per si mateix. És el conflicte d'interessos oposats allò que ho converteix en la tasca més difícil de l'home.

Quan la diversitat d'interessos es produeix en classes socials separades i diferents, com s'escau a Anglaterra i abans s'esqueia a Esparta, Roma i la majoria dels estats lliures de l'Antiguitat, la disposició constitucional raonable és que cadascun ha d'estar representat al govern com a estat separat, amb una veu distinta i capacitat de veto sobre les lleis dels altres estats en peu d'igualtat, per tal d'aturar-ne les invasions. A Anglaterra, la Constitució ha assumit explícitament aquesta forma, mentre que als governs d'Esparta i Roma s'efectuà el mateix de maneres diferents però no gaire menys eficaces. La perfecció de la seva organització, en aquest particular, fou el que donà a les constitucions d'aquests estats famosos tota la celebritat, el que els assegurà la llibertat durant tants segles i els elevà a un punt tan alt de poder i prosperitat. De fet, una disposició constitucional que doni als principals i separats grups d'interessos de la comunitat el dret a la protecció pròpia ha de semblar, a aquells qui reflexionen correctament sobre el tema, no menys essencial per a la preservació de la llibertat que el mateix dret al sufragi. De fet, tenen un objectiu comú, per l'assoliment del qual un és tan necessari com l'altre per assegurar la *responsabilitat*; és a dir, *que aquells qui elaboren les lleis han d'ésser responsables davant d'aquells sobre els quals operen les lleis en realitat; l'únic fonament sòlid i durador de la llibertat*. Si, sense el dret al sufragi, els nostres governants ens oprimissin, sense el dret de la protecció pròpia, els grups d'interessos majoritaris d'una comunitat oprimirien els minoritaris. L'absència del primer convertiria els

governats en els esclaus dels governants; i la del segon faria dels grups d'interessos més febles les víctimes dels més forts.

Afortunadament per a nosaltres, no tenim classes socials artificials i separades. Hem eliminat amb encert totes aquestes distincions; però no per això estem lliures de tota contrarietat d'interessos, tal com ho demostra ben clarament l'actual situació desconcertada i perillosa del nostre país. En el nostre cas són gairebé exclusivament geogràfiques, causades sobretot per les diferències de clima, terreny, posició, indústria i producció; però no és menys necessari, doncs, crear una protecció amb una disposició constitucional adequada que quan la diferència d'interessos es produeix en classes separades. En veritat, encara és més necessari, ja que és més probable, i més perillós, que entrin en conflicte els interessos geogràfics separats i distints, en aquesta situació, que no els de cap altra mena; tant és així, que *el nostre és el primer cas registrat en què no s'han creat, en un territori extens,comunitats separades i independents, ni s'ha sotmès la totalitat a un domini despòtic*. Que puguem defugir aquest destí dissortat ha d'ésser a totes les pregàries sinceres de tots els qui estimen aquest país.

Els grups d'interessos al nostre país són tan nombrosos i diversificats que no es podrien representar amb justícia en un sol govern, organitzat de manera que donés a cada grup gran i capdavanter una veu separada i distinta, com en els governs als quals m'he referit. S'adoptà una proposta més adaptada a la nostra situació, però de caràcter totalment nou. Les potestats del govern es dividiren, no, com abans, a partir de les classes, sinó geogràficament. Es creà un govern general per a la totalitat, al qual es delegaren totes les potestats que se suposava que eren necessàries per regular els interessos comuns a tots els estats, i es deixà els altres subjectes al control separat dels estats, essent, a causa del seu caràcter local i peculiar,

impossible sotmetre'ls a una majoria de tota la Unió sense incórrer en el risc cert de la injustícia i l'opressió. Fou així que els interessos de la totalitat foren sotmesos, com calia, a la voluntat de la totalitat, mentre que els interessos peculiars i locals es deixaren en control dels estats per separat, que eren els únics a la custòdia dels quals es podien confiar amb seguretat. Aquesta distribució de poder, instituïda solemnement per un pacte constitucional del qual tots els estats són parts, constitueix el caràcter i l'excel·lència peculiars del nostre sistema polític. És en veritat i per complet *americà, sense exemple ni parangó*.

Per realitzar-ne la perfecció hem de considerar el govern general i els dels estats com un tot, cadascun en el seu àmbit escaient, sobirà i independent; cadascun perfectament adaptat als seus objectius respectius; els estats actuant per separat, representant i protegint els interessos locals i peculiars, i actuant conjuntament a través d'un govern general, amb el pes assignat respectivament a cadascun per la Constitució, que representa i protegeix l'interès del conjunt, i així perfeccionant, mitjançant una disposició admirable però simple, el gran principi de representació i responsabilitat sense el qual cap govern no pot ésser lliure ni just. El problema gran i difícil és preservar aquesta distribució sagrada segons s'instaurà originalment, a còpia d'obligar-los tots a moure's en l'òrbita que tenen prescrita, i de la solució d'aquest problema del qual depenen la durada de la nostra Constitució, de la nostra Unió i, amb tota probabilitat, de la nostra llibertat. Com s'ha de fer?

La pregunta és nova, quan s'aplica a la nostra organització política peculiar, on els interessos separats i conflictius de la societat estan representats per governs distints però connectats; però és, en realitat, una pregunta antiga sota una forma nova, resolta perfectament de fa temps. Sempre que in-

teressos separats i distints han tingut una representació separada en qualsevol govern, sempre que el poder sobirà s'ha dividit en el seu exercici, l'experiència i la saviesa dels segles només han concebut un mode de preservar aquesta organització política —el mode adoptat a Anglaterra i per tots els governs, antics i moderns, beneïts amb constitucions que mereixen el nom de lliures—: donar a cada estat igual el dret de judicar sobre les seves potestats, amb una negativa o veto sobre les lleis dels altres, per tal de protegir de les invasions els interessos que l'estat representa particularment; un principi que totes les nostres constitucions reconeixen, en la distribució de potestats entre les seves respectives branques, que és essencial per mantenir la independència de cadascun; però que, per a tots els qui reflexionen com cal sobre aquest tema, ha de semblar molt més essencial, per al mateix objecte, la gran i fonamental distribució de potestats entre els estats i el govern general. El principi és tan essencial que, retenir el dret de qualsevol, quan el poder sobirà està dividit, equival de fet a *anul·lar la* mateixa *divisió* i a *concentrar*, en el que acaba posseint en exclusiva el dret en qüestió, *totes* les potestats de govern en un d'únic; perquè no és possible distingir, en la pràctica, entre un govern proveït de tot el poder i un que té el dret d'assumir les potestats que vulgui. Tampoc no varia gens el principi tant si la distribució de poder es fa entre estats iguals, com a Anglaterra, o entre governs clarament organitzats però relacionats, com en el nostre cas. El motiu és el mateix en tots dos casos, si bé la necessitat és més gran en el nostre, ja que el perill de conflicte és major quan els grups d'interessos d'una societat estan dividits geogràficament, com ja s'ha demostrat.

Aquestes veritats em semblen incontrovertibles, i no entenc de cap manera com algú que hagi reflexionat amb madu-

resa sobre el caràcter de les nostres institucions, o que hagi llegit història o estudiat els principis dels governs lliures amb qualsevol finalitat, pot posar-les en dubte. Cal buscar-ne l'explicació, em sembla, en el fet que en tots els estats lliures n'hi ha que estan més interessats en la necessitat de conservar el poder que no en evitar-ne els abusos. No em proposo fer retrets, sinó simplement declarar un fet aparentment necessari per explicar la diversitat d'opinions entre les persones intel·ligents, quan no sembla que la consideració abstracta del tema admeti cap dubte. Si aquest fos el cas de debò, crec que el temor a afeblir massa el govern, en aquest cas, és en gran part infundat o, com a mínim, que el perill és molt inferior al del bàndol oposat. No nego que un estat pugui abusar d'un poder de naturalesa tan elevada; però quan reflexiono que els estats crearen per unanimitat el govern General amb totes les seves potestats, que els primers delegaren lliurement, amb la convicció que ho requerien la seva pau, seguretat i prosperitat comunes; que estan vinculats per un origen comú i el record de patiments i victòries comuns en l'esplèndid assoliment de la seva independència, i que els sentiments més forts de la nostra naturalesa, entre ells l'amor al poder i la distinció nacionals, estan del costat de la Unió, em sembla que el temor que els estats quedin desproveïts de la seva sobirania i degradats de fet a simples corporacions dependents, no fos cas que abusessin d'un dret indispensable per a la protecció pacífica dels interessos que reservaren sota la seva vigilància peculiar quan crearen el govern General, és poc natural i raonable. Si la protecció del sistema no es pot confiar a aquells qui voluntàriament el crearen, quin poder el pot protegir?

Així, lluny d'un perill extrem, sostinc que mai no s'ha dipositat amb tanta seguretat aquest gran principi conservador, indispensable per a tots, en un estat lliure. En d'altres, quan

els estats iguals que representen els interessos distints i conflictius de la comunitat entraren en contacte, les úniques opcions foren l'acord mutu, la submissió o la força. No ha estat així en el nostre cas. Si el govern general i un estat entren en conflicte, tenim un remei superior: es pot invocar al poder que donà existència al govern general, que li donà tota la seva autoritat i que pot ampliar, reduir o abolir les seves potestats a voluntat: es pot apel·lar als mateixos estats, tres quartes parts dels quals, de fet, formen un poder els decrets dels quals són la mateixa Constitució, i la veu dels quals pot silenciar qualsevol descontentament. L'abast màxim del poder, doncs, és que un estat, actuant en la seva qualitat sobirana, com una de les parts del pacte constitucional, pot obligar el govern, creat per aquest pacte, a plantejar una qüestió concernent a la seva infracció a les parts que el crearen; per evitar els suposats perills d'això, es proposa recórrer al projecte nou, arriscat i he d'afegir fatal de donar al govern General el dret únic i final d'interpretar la Constitució, i així invertir tot el sistema i convertir aquest instrument en la criatura de la seva voluntat, en comptes d'una norma d'acció gravada en el moment de la seva creació, i que anihila, de fet, l'autoritat que l'imposà, i a la qual el govern deu l'existència.

Tothom admet que aquest seria el resultat si el dret en qüestió fos conferit a la branca legislativa o executiva del govern. Ningú no ha estat tan obstinat d'afirmar que el Congrés o el president han de tenir el dret esmentat, o de negar que, si es conferís finalment i exclusivament a qualsevol dels dos, se seguirien necessàriament les conseqüències que he declarat; però els partidaris s'han reconciliat amb la doctrina a partir de la suposició que hi ha una branca del govern general que, a causa de la seva organització peculiar, proporciona un tribunal independent, a través del qual el govern pot exercir

l'alta autoritat que és el tema considerat, amb absoluta seguretat per a tots.

Espero ser avançat per pocs en la meva adhesió a la branca judicial. Sóc plenament conscient de la seva importància, i en vull mantenir plenament les potestats constitucionals i la independència; però m'és impossible creure que la Constitució hagi pretès mai que exerceixi la potestat en qüestió, o qui sigui competent per fer-ho; i si ho fos, que sigui un dipositari segur de la potestat.

Les potestats en són judicials i no polítiques, i la Constitució les limita explícitament «a tots els *casos* de dret i equitat sorgits sota aquesta Constitució, les lleis dels Estats Units i els tractats fets, o que es facin, sota la seva autoritat»; i amb això tinc una alta autoritat per afirmar que exclou les qüestions polítiques i inclou només aquells casos en què les parts poden ser dutes als tribunals.[77] I la incompetència no n'és més clara que la manca d'autoritat constitucional. N'hi poden haver moltes, i les infraccions més perilloses per part del Congrés, sobre el qual tothom reconeix que el jurat, com a tribunal judicial, no té competència. El mateix aranzel és un cas evident en aquest sentit; i el motiu s'aplica igualment *a tots els altres en què el Congrés modifica l'objectiu que persegueix una potestat per un altre que no la persegueix, la més insidiosa i perillosa de totes les infraccions, i que es pot estendre a totes les seves potestats, sobretot a les tributàries i a les d'assignació*. Però suposant que fos competent per ocupar-se de totes les infraccions de qualsevol mena, encara resta l'objecció insuperable que no seria un tribunal que pogués exercir aquesta potestat de manera segura.

77 Em fonamento en la decisió del president del Suprem Sr. Marshall, en el cas de Jonathan Robbins. No m'he pogut basar en l'escrit i parlo de memòria.

Un principi polític universal i fonamental diu que la potestat de protegir només es pot confiar amb seguretat als qui estan interessats a protegir, o als seus agents responsables: una màxima que no és menys certa en els afers privats que en els públics. El perill per al nostre sistema és que el govern general, que representa els interessos de la totalitat, pot envair els estats, que representen els interessos peculiars i locals, o que aquests darrers puguin envair el primer.

En examinar aquest punt, hem de recordar que el govern, a través de totes les seves branques, la judicial i les altres, l'administren agents delegats i responsables; i que *la potestat que controla de debò, al capdavall, tots els moviments no recau en els agents, sinó en els qui els elegeixen o nomenen*. Per entendre'n el veritable caràcter i com actuaria el sistema en qualsevol cas imaginable, doncs, hem d'alçar la mirada des dels simples agents cap a aquesta elevada potestat controladora, que al cap i a la fi impulsa tots els moviments de l'aparell. En fer-ho, veurem que tot és sota el control de la voluntat d'una majoria, composta de la majoria dels estats, com a cossos col·lectius, i la majoria de la gent dels estats, calculada en xifres federals. Aquestes, unides, formen el poder real i final que empeny i dirigeix els moviments del govern general. La majoria dels estats elegeix la majoria del Senat; la majoria de la gent dels estats, la de la Cambra de Representants; totes dues unides, el president; i el president i una majoria del Senat nomenen els jutges; una majoria dels quals, i una majoria del Senat i la Cambra, amb el president, exerceixen realment totes les potestats del govern, excepte els casos en què la Constitució requereix un nombre superior a la majoria. Els jutges són en veritat els autèntics representants judicials d'aquesta majoria unida en la mateixa mesura que la majoria del Congrés, o el president, en són els representants legislatiu

i executiu; i confiar «a la Judicatura la potestat de determinar de manera final i concloent quines potestats són delegades i quines reservades fóra, en realitat, confiar-la a la majoria, de la qual és l'agent i que la pot controlar de diverses maneres; i, és clar, sotmetre (contra el principi fonamental del nostre sistema i tots els raonaments polítics assenyats) les potestats reservades dels estats, amb tots els interessos locals i peculiars que havien de protegir, a la voluntat de la mateixa majoria contra la qual s'adreçava la protecció.» Tampoc la titularitat que els jutges tenen del seu càrrec, encara que aquesta disposició sigui molt valuosa en molts altres aspectes, variarà gaire el cas. L'efecte més gran que pot tenir fóra el d'*endarrerir*, no *resistir definitivament*, la voluntat de la majoria dominant.

Però no serveix de res multiplicar els arguments. Si fos possible que la raó arrangés una qüestió que concerneix les passions i els interessos dels homes, faria temps que l'estat de Virgínia hauria resolt per sempre aquest punt. L'informe de la seva Assemblea Legislativa, al qual ja m'he referit, l'ha situat, segons el meu parer, més enllà de qualsevol controvèrsia, clarament. Amb relació a aquest tema declara: «S'ha replicat [al dret d'un estat a interposar-se per protegir els drets reservats] que cal considerar l'autoritat judicial com l'únic intèrpret de la Constitució. Quant a aquesta objecció, es podria observar, en primer lloc, que hi pot haver casos de potestats usurpades que les formes de la Constitució no podrien posar mai sota el control de la branca judicial; en segon lloc, que, si la decisió de la judicatura s'elevés per damunt de les parts sobiranes a la Constitució, les decisions de les altres branques, que no es presentessin davant la judicatura a través de les formes de la Constitució, haurien de tenir la mateixa autoritat i caràcter final que la decisió d'aquesta branca. Però la resposta adequada a l'objecció és que la resolució de l'Assemblea General

afecta els casos grans i extraordinaris en què totes les formes de la Constitució poden resultar ineficaces contra les infraccions perilloses per als drets essencials de les seves parts. La resolució suposa que les altres branques no tan sols poden usurpar i executar les potestats perilloses, no delegades, sinó que la branca judicial també pot exercir o sancionar potestats perilloses, que no li hagi atorgat la Constitució i, per consegüent, que el dret definitiu de les parts de la Constitució a judicar si el pacte ha estat vulnerat de manera perillosa s'ha d'estendre a vulneracions comeses per a una autoritat delegada, així com una altra: per la judicial així com per l'executiva i la legislativa.»

Contra aquests arguments, que a mi em semblen concloents, s'objecta que si una de les parts té el dret de judicar sobre infraccions de la Constitució, també el té l'altra; i que, per consegüent, en casos de potestats disputades entre un estat i el govern General, tots dos tindrien dret de mantenir la seva opinió, com és el cas quan les potestats sobiranes difereixen en la interpretació de tractats o pactes; i que, és clar, acabaria essent una simple qüestió de força. L'error rau en la suposició que el govern general és una part del pacte constitucional. Els estats, com s'ha demostrat, crearen el pacte actuant com a comunitats sobiranes i independents. El govern general n'és la creació; i encara que en realitat un govern, amb tots els drets i l'autoritat que pertanyen a qualsevol altre govern, dins l'àmbit de les seves potestats, és tanmateix un govern que emana d'un pacte entre sobirans, i participa, en la seva naturalesa i objecte, del caràcter d'una comissió conjunta, nomenada per supervisar i administrar els interessos que afecten a tots conjuntament, però que més enllà de l'àmbit que li pertoca no té més poder que si no existís. Negar això equivaldria a negar els fets més irrebatibles i les conclusions més clares;

mentre que reconèixer-ne la veritat equival a destruir del tot l'objecció que el recurs seria a la força, en el cas suposat. Perquè si cada part té dret a decidir, aleshores en el nostre sistema de govern la decisió final respecte a un conflicte de potestats recauria en els estats, i no en el govern general. El deure d'aquest darrer, com en tots els casos similars d'un conflicte entre un o més dels principals i una comissió conjunta, fóra remetre el conflicte als mateixos principals.[78] Això dicten sens dubte tant la raó com l'analogia. No hi ha cap principi sòlid que justifiqui que els agents tinguin dret a establir una decisió final, en detriment dels principals, i molt menys a usar la força contra ells per mantenir la seva interpretació de les potestats que els pertoquen. Aquest dret fóra monstruós, i fins ara no s'ha reclamat mai en casos similars.

Per afirmar que aquesta doctrina s'aplica al cas d'una potestat disputada entre els estats i el govern general, disposem de l'autoritat no tan sols de la raó sinó i de l'analogia, sinó també del distingit estadista al qual ja ens hem referit. El senyor Jefferson, en un moment avançat de la seva vida, després d'una llarga experiència i de reflexionar amb maduresa, diu: «Respecte als nostres governs estatals i federal, no crec que els estrangers entenguin correctament les relacions entre ells. Suposen que els primers estan subordinats al segon. No és així. Són branques coordinades d'una totalitat simple i integral. Però podeu preguntar: si totes dues branques reclamessin alhora el mateix afer de poder, on rau l'àrbitre que prengui una decisió? En casos de poca urgència o importància, la prudència de totes dues parts les mantindrà distants del terreny qües-

78 Calhoun utilitza els conceptes de «principal» (referint-se als estats) i «agent» referint-se al govern federal en la mesura que entén que entre tots dos hi ha una relació de mandat en tant que els estats han donat al govern federal el poder d'obrar en nom seu. (N. de l'e.)

tionable; però si no es pot ni evitar ni acordar, cal convocar una convenció dels estats perquè adjudiqui la potestat dubtosa a la branca que els sembli millor».

És així que la nostra Constitució, a força d'autoritzar esmenes i prescriure l'autoritat i el mode de fer-les, amb un mecanisme senzill i amb la seva saviesa característica, ha creat una potestat que, en darrera instància, substitueix efectivament la necessitat i fins i tot el pretext de la força; una potestat contra la qual no es pot presentar cap objecció justa; amb la qual estan segurs els interessos de tothom; que pot tancar definitivament totes les controvèrsies de l'única manera efectiva, alliberant el pacte de qualsevol defecte i incertesa mitjançant una esmena del mateix instrument. És impossible que la saviesa humana, en un sistema com el nostre, concebi una altra manera segura i efectiva i, alhora, coherent amb el que són les relacions i les potestats reconegudes de les dues grans branques del nostre govern. Dóna una bellesa i una seguretat peculiars al nostre sistema, que, si s'aprecien com cal, transmetran les seves benediccions a les generacions més remotes; però, si no és així, les nostres previsions esplèndides del futur no resultaran més que un somni buit. Privada de tot l'embolcall, la qüestió nua és si el nostre és un govern federal o concentrat; constitucional o absolut; un govern basat en darrer terme en la base sòlida de la sobirania dels estats o en la voluntat incontrolada d'una majoria; una forma de govern en què, com en totes les altres il·limitades, la injustícia i la violència i la força han d'acabar imposant-se. *No oblidem mai que, quan governa la majoria, la minoria és súbdita*, i que si atribuíssim absurdament a la primera el dret exclusiu d'interpretar la Constitució, no hi hauria de fet, entre el sobirà i el súbdit, en un govern com aquest, cap Constitució; o, si més no, cap que en mereixés el nom, o servís per a l'objectiu legítim d'un instrument tan sagrat.

Com han d'exercir els estats aquesta alta potestat d'interposició, que constitueix una part tan essencial dels seus drets reservats que *no es pot delegar sense una renúncia completa a la seva sobirania* i convertir el nostre sistema, d'un govern *federal* a un de *concentració de poders en un de sol*, és una qüestió que només els estats són competents per determinar. Els arguments que demostren que posseeixen la potestat demostren igualment que són, segons les paraules de Jefferson, «els jutges legítims del mode i la manera de corregir [els abusos]». Però l'esperit de tolerància, així com la naturalesa del mateix dret, prohibeixen recórrer-hi excepte en casos d'infraccions perilloses de la Constitució; i això com a últim recurs, quan s'hagin esvaït totes les esperances raonables de resolució mitjançant l'acció ordinària del govern; quan, si no existís el dret d'interposició, l'alternativa fóra la submissió i l'opressió d'una banda, o la resistència per la força de l'altra. És una prova de la saviesa del nostre sistema, que proporcioni, en aquests casos tan extrems, un punt intermedi entre aquestes alternatives funestes, que permeti fer una pausa en el govern i així creï un interval per resoldre diferències o, si no és possible, obligar a sotmetre la qüestió a una modificació constitucional, a través d'un recurs als mateixos estats: un element no de feblesa, com suposen alguns, sinó de força; no d'anarquia o revolució, sinó de pau i seguretat. *El seu reconeixement general substituiria per si mateix, en gran mesura, si no del tot, la necessitat del seu exercici, en transmetre als moviments del govern la moderació i la justícia tan essencials per a l'harmonia i la pau, en un país de tanta extensió i diversitat d'interessos com el nostre*; i si es produís la controvèrsia, giraria el ressentiment dels agreujats des del sistema a aquells qui haguessin abusat de les seves potestats (un aspecte essencial), i faria que cerquessin la reparació, *no en la revolució ni*

el derrocament, sinó en la reforma. En rigor, ben entès, és *un substitut —quan l'alternativa fos la força— que tendeix a impedir i, si això fracassa, a corregir pacíficament les aberracions a què tots els sistemes polítics estan exposats, i que, si es permet que s'acumulin sense correcció, ha de culminar finalment en una catàstrofe general.* [...]

9 788439 382645